HOUSE OF COMMONS
CANADA

THE 2001 FRASER RIVER SALMON FISHERY

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chair

June 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

THE 2001 FRASER RIVER SALMON FISHERY

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chair

June 2003

103-06262/

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIRMAN

Tom Wappel

VICE-CHAIRS

Bill Matthews
Peter Stoffer

MEMBERS

Andy Burton
John Cummins
Rodger Cuzner
R. John Efford
Reed Elley
Georges Farrah
Ghislain Fournier
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
Joe Peschisolido
Carmen Provenzano
Jean-Yves Roy
Bob Wood

CLERK OF THE COMMITTEE

Jeremy LeBlanc

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Alan Nixon
François Côté

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

SIXTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee has studied the management of the Fraser River salmon fishery and is pleased to report as follows:

TABLE OF CONTENTS

TERMS OF REFERENCE 1

INTRODUCTION 1

THE 1990 *SPARROW* DECISION 2

ABORIGINAL RIGHT TO FISH COMMERCIALLY 2

THE ABORIGINAL FISHERIES STRATEGY 7

THE 1996 MIFFLIN PLAN — FLEET RESTRUCTURING 8

POTENTIAL PROBLEMS IN 2001 WITH THE LATE-RUN FRASER RIVER SOCKEYE 11

THE 2001 FRASER RIVER SOCKEYE FISHERY 12

- DFO Overview 12
- Area E Gillnet Fleet 2001 Season 14
- Area B Seine Fleet 2001 Season 15
- The 2001 Fraser River Commercial Fishery in Summary 17
- Impact on the Public Fishery and Processing Economy 18

AFS ISSUES 18

- Aboriginal Harvest and the Commercial Harvest 18
- AFS — Pilot Sales Program 19
- Mixing of Food and Sales Fisheries 22
- Sale of Food Fish 23
- The Public Commercial and Aboriginal Fisheries 24
- Reciprocal Monitoring 27
- Cheam Safety Protocol 27
- Reallocation of the Resource 28
- Review of the AFS 29

OTHER DFO MANAGEMENT ISSUES 29

- Risk Aversion 30
- Lack of Fisheries Experience at Senior Levels 30
- Loss of Flexibility 31

Escapement Policy 31
CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS 32
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 37
APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 39
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 41
MINUTES OF PROCEEDINGS 43

THE 2001 FRASER RIVER SALMON FISHERY

TERMS OF REFERENCE

1) Minutes of Proceedings, April 28, 2001 (No. 8)

It was agreed — That the Committee hear witnesses on the problems of the Fraser River — Adams River sockeye salmon at a date to be determined.

2) Minutes of Proceedings, May 3, 2001 (No. 10)

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to review the problems of the Adams River sockeye salmon.

3) Minutes of Proceedings, September 25, 2001 (No. 20)

Second Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure:

That the Committee hear departmental officials on the Fraser River salmon fishery on October 18, 2001.

4) Minutes of Proceedings, January 31, 2002 (No. 36)

Third Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure:

That the Committee hear witnesses from the Department of Fisheries and Oceans (DFO) and other stakeholders on the management of the Fraser River fisheries on February 5, 2002.

INTRODUCTION

Despite substantial runs of several species of salmon on the Fraser River, the B.C. commercial salmon fishing fleet was effectively shut out of the fishery in the 2001 fishing season. Some fleet sectors had minimal openings while others did not fish at all. In fact, over the period 1998-2001, the commercial fishery has been virtually shut down.

The impact on the lives of the fishermen and other workers who depend on the commercial fishery has been devastating. At the request of concerned fishermen the Standing Committee on Fisheries and Oceans has conducted a study to determine why this happened and what might be done to prevent such failures from recurring in the future.

The Committee met with representatives of the fishing industry over two separate days of hearings, the first in the fall of 2001 in Steveston, B.C. and the second in the spring of 2002 in Richmond, B.C. It also held a hearing with Department of Fisheries and Oceans (DFO) officials and a separate hearing with representatives of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission, both by teleconference from Ottawa.

To appreciate the present day context in which the Fraser River salmon fishery operates, it is helpful to have an understanding of the evolution of DFO policies implemented over the last decade beginning in 1992 with the Aboriginal Fisheries Strategy (AFS), which came about as result of the Supreme Court of Canada *Sparrow* decision. Many of the witnesses who appeared before the Committee believe that the AFS played a large part in the inability of commercial fishermen to fish in 2001 and has contributed to the declining financial viability of the commercial fishery since 1992 when it was introduced. The Committee believes it would require more extensive hearings into this issue in order to determine the true impact of the AFS.

THE 1990 *SPARROW* DECISION

In 1990, the Supreme Court of Canada ruled in the case of *Regina* v. *Sparrow* that a lower Fraser River Band, the Musqueam, enjoyed an Aboriginal right to fish for salmon for food, social and ceremonial purposes.[1] The anthropological evidence relied on to establish the existence of the right suggested that, for the Musqueam, fishing for salmon had always constituted an integral part of their distinctive culture. Later, the Supreme Court of Canada, in the *Van der Peet* decision, clarified that participation in the salmon fishery was an Aboriginal right because it was an "integral part" of the "distinctive culture" of the Musqueam.[2]

The Supreme Court in *Sparrow* also found that the right to fish for salmon for food was second in priority only to conservation requirements.

In reaching its decision, however, the Supreme Court declined to consider whether there was also an Aboriginal right to fish for commercial purposes.

ABORIGINAL RIGHT TO FISH COMMERCIALLY

In June 1993, the B.C. Court of Appeal considered the issue of an Aboriginal right to sell salmon in *R. v. Van der Peet* and *R. v. N.T.C. Smokehouse Ltd.* The Court also considered the Aboriginal right to sell herring spawn on kelp in *R. v. Gladstone*. In each case, a majority of the Court ruled that the Aboriginal right did not include the right to sell. These cases were subsequently appealed to the Supreme Court of Canada, which considered them together to examine the question of a constitutionally protected Aboriginal right to sell.[3, 4, 5]

In the cases of *Van der Peet and N.T.C. Smokehouse*, a majority of the Court held that neither the Sto:lo, a lower Fraser River band, nor the Shesaht and Opetchesaht bands, Port Alberni bands, had an Aboriginal right to the sale of salmon.

---

1 *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075.

2 *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507, at para. 45.

3 *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507.

4 *R. v. N.T.C. Smokehouse Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 672.

5 *R. v. Gladstone*, [1996] 2 S.C.R. 723.

In *Van der Peet*, the Court addressed the question of how Aboriginal rights should be defined as well as the purposes behind section 35 of the *Constitution Act, 1982*, recognizing and affirming those rights. The Court ruled that existing Aboriginal rights entitled to constitutional protection are practices, customs or traditions that were integral to the distinctive culture of the Aboriginal group claiming the right prior to contact with Europeans. The Court also held that Aboriginal rights are not universal in nature but are, rather, specific to individual Aboriginal communities. That is to say, their scope and content must be determined on a case-by-case basis.

In *Van der Peet*, the Court noted that "Claims to Aboriginal rights must be adjudicated on a specific rather than general basis":

> Courts considering a claim to the existence of an Aboriginal right must focus specifically on the practices, customs and traditions of the particular Aboriginal group claiming the right. In the case of *Kruger*, supra, this Court rejected the notion that claims to Aboriginal rights could be determined on a general basis. This position is correct; the existence of an Aboriginal right will depend entirely on the practices, customs and traditions of the particular Aboriginal community claiming the right. As has already been suggested, Aboriginal rights are constitutional rights, but that does not negate the central fact that the interests Aboriginal rights are intended to protect relate to the specific history of the group claiming the right. Aboriginal rights are not general and universal; their scope and content must be determined on a case-by-case basis. The fact that one group of Aboriginal people has an Aboriginal right to do a particular thing will not be, without something more, sufficient to demonstrate that another Aboriginal community has the same Aboriginal right. The existence of the right will be specific to each Aboriginal community.[6]

In *Gladstone*, however, the Court allowed the appeal. The Court found that a commercial trade in herring spawn on kelp had been an integral part of the distinctive culture of the Heiltsuk prior to European contact.

In *Gladstone*, the Court noted two significant differences between the exercise of the Aboriginal right to fish for food, social and ceremonial purposes identified in *Sparrow* and the Aboriginal right to sell herring spawn on kelp commercially. First, the Court noted that the right identified in *Sparrow* had an internal limitation and the right identified in *Gladstone* did not, and discussed the implications of this difference:

> First, the right recognized and affirmed in this case — to sell herring spawn on kelp commercially — differs significantly from the right recognized and affirmed in *Sparrow* — the right to fish for food, social and ceremonial purposes. That difference lies in the fact that the right at issue in *Sparrow* has an inherent limitation which the right recognized and affirmed in this appeal lacks. The food, social and ceremonial needs for fish of any given band of Aboriginal people are internally limited — at a certain point the band will have sufficient fish to meet these needs. The commercial sale of the herring spawn on kelp, on the other hand, has no such internal limitation; the only limits on the Heiltsuk's need for herring spawn

---

6 *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507, at para. 69.

on kelp for commercial sale are the external constraints of the demand of the market and the availability of the resource.[7]

The significance of this difference for the *Sparrow* test relates to the position taken in that case that, subject to the limits of conservation, Aboriginal rights holders must be given priority in the fishery. In a situation where the Aboriginal right is internally limited, so that it is clear when that right has been satisfied and other users can be allowed to participate in the fishery, the notion of priority, as articulated in *Sparrow*, makes sense.[8]

Where the Aboriginal right has no internal limitation, however, what is described in *Sparrow* as an exceptional situation becomes the ordinary: in the circumstance where the Aboriginal right has no internal limitation, the notion of priority, as articulated in *Sparrow*, would mean that where an Aboriginal right is recognized and affirmed that right would become an exclusive one. Because the right to sell herring spawn on kelp to the commercial market can never be said to be satisfied while the resource is still available and the market is not sated, to give priority to that right in the manner suggested in *Sparrow* would be to give the right-holder exclusivity over any person not having an Aboriginal right to participate in the herring spawn on kelp fishery.[9]

Where the Aboriginal right is one that has no internal limitation then the doctrine of priority does not require that, after conservation goals have been met, the government allocate the fishery so that those holding an Aboriginal right to exploit that fishery on a commercial basis are given an exclusive right to do so. Instead, the doctrine of priority requires that the government demonstrate that, in allocating the resource, it has taken account of the existence of Aboriginal rights and allocated the resource in a manner respectful of the fact that those rights have priority over the exploitation of the fishery by other users.[10]

On this point the Court concluded by stating that:

under *Sparrow*'s priority doctrine, where the Aboriginal right to be given priority is one without internal limitation, courts should assess the government's actions not to see whether the government has given exclusivity to that right (the least drastic means) but rather to determine whether the government has taken into account the existence and importance of such rights.[11]

The existence of such difficult questions of resource allocation supports the position that, where a right has no adequate internal limitations, the notion of exclusivity of priority must be rejected.[12]

---

7 *R. v. Gladstone*, [1996] 2 S.C.R. 723, p. 764 at para. 57.

8 Ibid., p. 765 at para. 58.

9 Ibid., at para. 59.

10 Ibid., p. 766-767 at para. 62.

11 Ibid., p. 768 at para. 63.

12 Ibid., p. 769 at para. 66.

The second significant difference according to the Court was that conservation was the only objective that need be satisfied prior to the Aboriginal right as identified in *Sparrow*, whereas in the right identified in *Gladstone* other objectives in addition to conservation might be considered:

> I now turn to the second significant difference between this case and *Sparrow*. In *Sparrow*, while the Court recognized at p. 1113 that, beyond conservation, there could be other "compelling and substantial" objectives pursuant to which the government could act in accordance with the first branch of the justification test, the Court was not required to delineate what those objectives might be. Further, in delineating the priority requirement, and the relationship between Aboriginal rights-holders and other users of the fishery, the only objective considered by the Court was conservation. This limited focus made sense in *Sparrow* because the net-length restriction at issue in that case was argued by the Crown to have been necessary as a conservation measure (whether it was necessary as such was not actually decided in that case); in this case, however, while some aspects of the government's regulatory scheme arguably relate to conservation — setting the total allowable catch at 20 per cent of the estimated herring stock, requiring the herring roe fishery to bear the brunt of variations in the herring stock because it is more environmentally destructive — other aspects of the government's regulatory scheme bear little or no relation to issues of conservation.
>
> ...
>
> As such, it is necessary in this case to consider what, if any, objectives the government may pursue, other than conservation, which will be sufficient to satisfy the first branch of the *Sparrow* justification standard.[13]
>
> Aboriginal rights are recognized and affirmed by s. 35(1) in order to reconcile the existence of distinctive Aboriginal societies prior to the arrival of Europeans in North America with the assertion of Crown sovereignty over that territory; they are the means by which the critical and integral aspects of those societies are maintained. Because, however, distinctive Aboriginal societies exist within, and are a part of, a broader social, political and economic community, over which the Crown is sovereign, there are circumstances in which, in order to pursue objectives of compelling and substantial importance to that community as a whole (taking into account the fact that Aboriginal societies are a part of that community), some limitation of those rights will be justifiable. Aboriginal rights are a necessary part of the reconciliation of Aboriginal societies with the broader political community of which they are part; limits placed on those rights are, where the objectives furthered by those limits are of sufficient importance to the broader community as a whole, equally a necessary part of that reconciliation.[14]
>
> Although by no means making a definitive statement on this issue, I would suggest that with regards to the distribution of the fisheries resource after conservation goals have been met, objectives such as the pursuit of economic and regional fairness, and the recognition of the historical reliance upon, and participation in, the fishery by non-Aboriginal groups, are the type of objectives which can (at least in the right circumstances) satisfy this standard. *In the right circumstances*, such

---

13 Ibid., p. 771-773 at para. 69.

14 Ibid., p. 774-775 at para. 73.

objectives are in the interest of all Canadians and, more importantly, the reconciliation of Aboriginal societies with the rest of Canadian society may well depend on their successful attainment.[15]

In addition, in *Gladstone* the Court discussed another factor that must be considered when managing a fishery that includes an Aboriginal commercial right to fish. The Court stated:

> It should also be noted that the Aboriginal rights recognized and affirmed by s. 35(1) exist within a legal context in which, since the time of the Magna Carta, there has been a common law right to fish in tidal waters that can only be abrogated by the enactment of competent legislation:
>
> ...the subjects of the Crown are entitled as of right not only to navigate but to fish in the high seas and tidal waters alike.
>
> ...
>
> [I]t has been unquestioned law that since Magna Charta [*sic*] no new exclusive fishery could be created by Royal grant in tidal waters, and that no public right of fishing in such waters, then existing, can be taken away without competent legislation.
>
> (Attorney-General of British Columbia v. Attorney General of Canada, [1914] A.C. 153 (J.C.P.C.), at pp. 169-70, per Viscount Haldane.)
>
> While the elevation of common law Aboriginal rights to constitutional status obviously has an impact on the public's common law rights to fish in tidal waters, it was surely not intended that, by the enactment of s. 35(1), those common law rights would be extinguished in cases where an Aboriginal right to harvest fish commercially existed. As was contemplated by *Sparrow*, in the occasional years where conservation concerns drastically limit the availability of fish, satisfying Aboriginal rights to fish for food, social and ceremonial purposes may involve, in that year, abrogating the common law right of public access to the fishery; however, it was not contemplated by *Sparrow* that the recognition and affirmation of Aboriginal rights should result in the common law right of public access in the fishery ceasing to exist with respect to all those fisheries in respect of which exist an Aboriginal right to sell fish commercially. As a common law, not constitutional, right, the right of public access to the fishery must clearly be second in priority to Aboriginal rights; however, the recognition of Aboriginal rights should not be interpreted as extinguishing the right of public access to the fishery.[16]

---

15 Ibid., p. 775 at para. 75.

16 Ibid., p. 770-771 at para. 67.

Thus, in summary, the legal principles that apply to the Fraser River sockeye fisheries are as follows:

a) The Aboriginal right to harvest fish for food, social and ceremonial needs holds priority over the public commercial and recreational fisheries. The Department of Fisheries and Oceans has a constitutional obligation to ensure that these requirements are fulfilled.

b) There is not a general constitutional right for Aboriginal Canadians to fish commercially and each claim must be decided on its merits.

c) There is currently no Aboriginal right to engage in commercial salmon fishing on the Fraser River.

d) There is a public right to engage in the Fraser River commercial and recreational salmon fisheries that is held equally by all Canadians.

THE ABORIGINAL FISHERIES STRATEGY

The Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) was introduced in June 1992 by the Minister of Fisheries and Oceans at the time, the Honourable John Crosbie. Appearing before the Standing Committee on Forestry and Fisheries in May 1993, the Minister described the AFS as a "national program designed to implement the 1990 decision of the Supreme Court of Canada in the *Sparrow* case," aimed to increase economic opportunities for native people while maintaining stability and profitability in the commercial and recreational fisheries.[17]

However, the Minister conceded that the pilot-sales component of the AFS did not stem directly from the *Sparrow* decision but was a policy response to an extensive problem of poaching and illegal sales. By providing a legitimate means for the sale of fish by Aboriginal people, DFO hoped to regain some control over an illicit Aboriginal commercial fishery.

It also appears that DFO was anticipating the possibility that pending court cases would find that Aboriginal people had a right to fish commercially:

> So in the interest of the whole industry, the commercial and recreational, and stability, and to try to keep the industry profitable, we're trying this as an experiment to see... Rather than wait for the courts to decide whether you can sell a fish or can't sell a fish, wouldn't it be better for governments and the groups involved to devise a system that satisfies everyone and that will be reasonable? That's why we're trying these experiments.[18]

---

17 Standing Committee on Forestry and Fisheries, *Minutes of Proceedings and Evidence*, May 6, 1993, 20:6.

18 Ibid., 20:15.

In summary, the Minister's statements make clear that the pilot sales component of the AFS was experimental, that it was intended to bring order to chaos with respect to illegal fishing and sales by Aboriginal people, and that it was intended to protect the stability and profitability of commercial and recreational fisheries.

Another element of the AFS was the Pacific Commercial Licence Retirement Program announced in December 1992[19] as a pilot retirement program for Pacific commercial fishing licences. The purpose of this program was to test ways of reducing catching power in the commercial fleet so that fishing opportunities for commercial operators would not be affected when fishing opportunities were transferred to Aboriginal groups.

The AFS also established the Fisheries Guardian Programs.[20] The Guardian Programs were designed to enable native groups to participate in fisheries monitoring, stock management, fishery enhancement and assessment, habitat protection and enforcement. In addition to their other roles, it was envisaged that guardians would carry out law enforcement functions, but they would not be armed or authorized to use force.

These two programs did not yield the expected results.

THE 1996 MIFFLIN PLAN — FLEET RESTRUCTURING

In March 1996, DFO introduced a strategy to "revitalize" the Pacific salmon fishery. The strategy, which subsequently became known as the "Mifflin Plan," had two principle objectives: to enhance conservation and sustainable use of the resource, and to provide the opportunity for the long-term economic viability and competitiveness of the commercial salmon industry. According to DFO, the strategy was drawn from the recommendations of the Pacific Policy Roundtable, a process convened with representatives from the commercial, recreational and Aboriginal fishing sectors as well as the Province of B.C. and DFO.

There were three main elements to the strategy:

- A risk-averse fisheries management program that involved a cautious approach to setting harvest levels in general as well as harvest rate reductions in selected species and the adoption of more stock-selective fishing practices.

- A 50% reduction in the commercial salmon fishing fleet to be achieved over several years. To initiate the process, an $80-million voluntary licence retirement program was offered in the first year.

---

19 Department of Fisheries and Oceans, News Release, *AFS Pacific Commercial Licence Retirement Program*, NR-P-92-27E.

20 Department of Fisheries and Oceans, Backgrounder, *Fisheries Guardian Program*, December 7, 1992.

- A new approach to licensing that divided the B.C. coast into two areas for seiners and three areas for gillnetters and trollers. Licence holders would be given the choice of fishing one of these areas, using one type of gear. For those wanting to fish more than one area or more than one type of gear, additional licences would have to be obtained from other existing licence holders. The rationale was that this process of "licence stacking" would promote fleet rationalization.

This third element of the program was especially controversial. Whereas fishermen had previously been able to fish the length of the B.C. coast with one licence, stacking now forced them to have two or three, depending on the type of licence, in order to have the same fishing opportunities as previously. The alternative was to accept being restricted to one area and gear type and risk losing fishing opportunities.

Although the intent was to improve the financial performance of the fleet over time and to moderate fishing pressure, to some extent it had the opposite effect. By forcing fishermen to purchase additional licences to maintain their fishing options, stacking forced greater capitalization of the remaining fleet. For example, a gillnetter would require two additional licences to fish the whole coast and after the first buyback a gillnet licence was in the range of $75 thousand to $125 thousand.[21]

Commercial fishermen were repeatedly led to believe that they would benefit from fleet restructuring:

> Licence retirement will significantly improve the financial viability of those who remain in the commercial fishery ... the commercial sector is expected to be substantially better off following the current Licence Retirement Program... The remaining commercial fleet will be the primary beneficiary of these increased harvest levels.[22]

> Permanent change is necessary for the salmon fishery. We are working to achieve a future in which the fishery provides good incomes for fishermen, and contributes to local economies.[23]

> The Voluntary Commercial Salmon Licence Retirement Program is designed to meet conservation objectives through a substantial reduction in the number of licensed salmon vessels in the commercial fleet. This voluntary program is designed to reduce the level of dependence on a fluctuating resource. This will provide more opportunities for those fishermen who remain in the industry.[24]

---

21 Phil Eidsvik, Spokesperson, B.C. Fisheries Survival Coalition, Committee *Evidence*, November 19, 2001.

22 Department of Fisheries and Oceans, *An Allocation Framework For Pacific Salmon 1999-2005, A New Direction*, 1998, p. 22.

23 The Honourable David Anderson, *Announcement of Canada's Coho Recovery Plan and Federal Response Measures*, Statement, Vancouver, British Columbia, June 19, 1998.

24 Department of Fisheries and Oceans, *Pacific Fisheries Adjustment and Restructuring Program: A Plan to Revitalize Canada's Pacific Fisheries, Progress Report for Year One — June 1998 to July 1999.*

> Fishermen throughout the coast will now have a better chance of making a sustainable living from this smaller stronger fleet. Combined with firm conservation objectives and risk-averse management, a more viable fishery is now possible.[25]

> I was there at the Delta Airport when Brian Tobin said, "The benefits of fleet rationalization will accrue to those who remain in the industry". I'm still waiting; I haven't seen them yet.[26]

In addition to promises of better incomes and greater stability for the industry, fishermen were promised that fleet reduction resulting from the revitalization strategy would not be used to reallocate fish from the commercial to other sectors.[27]

Commercial salmon licences were retired under two programs. The first of these, under the Pacific Salmon Revitalization Strategy, retired 797[28] licences out of an initial total of 4112 eligible in two rounds in 1996. A further series of three rounds from 1998 to 2000, under the Pacific Fisheries Adjustment and Restructuring Program, retired another 1404 licences, leaving 1898 eligible licences remaining. The total cost of licence retirements under the two programs was $275 million.[29]

Table 1: Licences retired under restructuring of the Pacific salmon fleet

Gear type	Eligible for 1996 program	Licences remaining after 1996 program	Number of licences retired 1998-2000 program	Eligible licences remaining	Percentage retired since 1996
Seine	536	487	216	271	49%
Gillnet	2256	1825	628	1097	49%
Troll	1291	989	460	529	53%
Total	4112	3302	1404	1898*	54%

* Does not include commercial salmon licences held by the Northern Native Fishing Corporation or communal licences, which are not eligible for retirement.

Source: *A Plan to Revitalize Canada's Pacific Fisheries*, Progress Report for Year Three, July 2000 to July 2001.

---

25 Government of Canada, *Restructuring Canada's Pacific Fishery*, Newsletter, Volume 2, Issue 3, March 2000, p. 3.

26 Mike Griswold, President, Gulf Trollers Association, Committee *Evidence*, November 19, 2001.

27 Department of Fisheries and Oceans, News Release, *Minister Announces Modifications to Pacific Salmon Rivitalization Plan*, NR-HQ-96-32E, May 9, 1996.

28 1999 Report of the Auditor General, Chapter 20.

29 Department of Fisheries and Oceans, *Pacific Fisheries Adjustment and Restructuring Program: A Plan to Revitalize Canada's Pacific Fisheries*, Progress Report for Year Three — July 2000 to July 2001, p. 1,7.

Because of area licensing, the number of vessels that remained eligible to fish Fraser River salmon is smaller than indicated by the overall reductions. In 2001 only 167 Area B seiners, 250 Area D and 407 Area E gillnetters, and 239 Area G and 157 Area H trollers were eligible to fish Fraser River salmon.[30]

Conservation measures for the seine fleet, primarily the requirement to brail rather than ramp the catch, further reduced the fishing efficiency by approximately 30-50%. The effective reduction of potential fishing effort on Fraser River stocks from 1995 levels has been estimated to be in the range of 80% for the seine fleet to 85% for the troll fleet.[31]

Many of the fishermen who chose to remain in the fishery took DFO at its word and made significant investments in additional licences in order to continue being able to fish more than one area of the B.C. coast. As this report will later show, those fishermen appear to have been misled. Despite the massive reduction in the size of the fleet, fishing opportunities were minimal in 1998, 1999, 2000 and 2001. It should be noted that fleet restructuring has also hurt many Aboriginal fishermen who, it is estimated, made up 30% of the regular commercial fleet.

POTENTIAL PROBLEMS IN 2001 WITH THE LATE-RUN FRASER RIVER SOCKEYE

In the spring of 2001, the Committee's attention was drawn to potential fisheries management difficulties on the Fraser River as a result of the progressively earlier return of late-run Fraser River sockeye stocks. The possible impacts of this change in behaviour included lost short-term production and long-term danger to stocks, and reduced commercial and recreational harvests.

There are four main components of the Fraser River sockeye, grouped by timing: early Stuart, early summer, summer and late run. Fisheries management and escapement targets are set separately for each of these four major stock aggregates.[32] Nevertheless, mixed stock fisheries occur as the timing of the four runs overlaps.

Over the past six years, the late run has been returning to the Fraser River abnormally early. As a result the fish are spending more time in fresh water and suffer a high rate of pre-spawning mortality. These fish also suffer from a parasitic infection that contributes to their high mortality rate.[33] Because of the overlap in timing of the late run with that of the dominant summer run, conservation measures to protect the late run have reduced fishing opportunities on the main summer run. In 2000, Canada and the U.S. implemented measures to ensure spawning escapement targets that included closing commercial, Aboriginal and recreational fisheries in both countries. Despite these measures, escapement targets were not met in all cases.

---

30 Phil Eidsvik, Committee *Evidence*, November 19, 2001.

31 Ibid.

32 Over 50 tributary systems contribute to the Fraser River sockeye returns. Each of the four major runs is a complex of smaller runs.

33 Estimated by the Pacific Commission at 90% for the Weaver Creek component of the late run. The Adams River run was also affected.

The cause of the early migration of the late run is not yet fully understood. In February 2001, the Pacific Salmon Commission convened a panel of scientists to evaluate this problem and make recommendations as a result of which DFO scientists were to develop studies to research the causes of the early entry to the river and mortality.

Expectations for the 2001 season were that the run would be stronger than the previous few years. Estimates of total sockeye returns were in the range of 6.8 million to 12.8 million with a 75% probability that the run would exceed 6.8 million. A run of this strength should have allowed significant harvests for Canadian commercial fisheries. The summer-run component was expected to be strong compared to long-term averages; consequently, it was expected that surpluses to spawning requirements would provide for fishing opportunities for all sectors. This optimistic outlook, however, was qualified by the potential restriction of summer-run fishing opportunities because of the possible early entry of the weaker late-run stock, which could then overlap in timing with the much stronger summer-run.

As it turned out, fears that fishing opportunities would be reduced in 2001 were justified.

THE 2001 FRASER RIVER SOCKEYE FISHERY

DFO Overview

In February 2002, officials from the DFO appeared before the Committee to provide an account of the 2001 Fraser River sockeye fishery. According to the officials, the principal considerations influencing salmon fishing opportunities included:

- conservation objectives;
- in-season monitoring of catch to adjust opportunities for other fisheries further upstream;
- allocation policy; and
- a selective fishing policy.

For the 2001 Fraser River sockeye fishery, the Department's conservation objectives were affected by:

- the anticipated low runs of early Stuart and early summer sockeye stocks;
- extreme conservation concerns for the late run; and
- a targeted Thompson River coho exploitation rate of less than 3%.

As indicated above, the pre-season forecast was for 6.8 to 12.8 million Fraser River sockeye. Proposed commercial fisheries were planned for a three-week period from late July to mid-August in order to focus on the summer-run stocks and limit impact on stocks of concern.

At the end of July, the in-season estimate for the summer run was about 6 million, sufficient to allow commercial fisheries to proceed in Johnstone Strait and Juan de Fuca Strait. The Fraser River gillnet fisheries were also planned at this time but were scheduled to take place after the early summer runs had cleared the lower Fraser River fishing area.

In early August, the estimate of the summer stock was lowered to 5 million, which was large enough to proceed with modest "low impact" fishing opportunities, in other words recreational and AFS pilot sale fisheries. By August 8, the estimate of summer-run stocks had been further reduced to 4 million, leaving no remaining allowable commercial catch. On August 17, the estimate of the summer run was revised back up to 5 million, which would have permitted a commercial catch, but by this time the presence of late-run sockeye precluded any further commercial, recreational or pilot sales fisheries.

Commercial fleet fishing opportunities for sockeye in the 2001 season amounted to:

Seine, Juan de Fuca:	2 days
Seine, Johnstone Strait:	2 days
Gillnet, Johnstone Strait:	5 days
Gillnet, Fraser River:	0 days
Troll, West Coast Vancouver Island:	19 days
Troll, Johnstone Strait and Area 29:	9 days.

Harvests were also modest:

Area B Seine:	75,000
Area D Gillnet:	94,000
Area E Gillnet:	12,000*
Area G Troll:	18,000
Area H Troll:	61,000
Selective Fishing:	35,000

* Unauthorized protest fishery, August 22, 2001
Source: DFO — preliminary catch data.[34]

[34] Department of Fisheries and Oceans, Brief to the Committee, February 19, 2002.

Despite the limited fishing opportunities, licence fee rebates were rejected as, according to DFO officials, all commercial salmon licence categories had been provided fishing opportunities in 2001, including the Area E gillnet fleet, which was given the opportunity to fish chum salmon at Nitinat, in the mid-Vancouver Island area, and in Area 29 of the Fraser River.

Area E Gillnet Fleet 2001 Season

The Area E gillnet fleet had no authorized opening for Fraser River sockeye in 2001. The explanation given by DFO was that, because this fleet is the last commercial fishery in line to fish Fraser River stocks, it is the one most affected by changes in the estimate of run strength. Thus, when the estimate of run size is downgraded, the opportunity of Area E gillnet fleet is reduced or eliminated as it was in 2001. Conversely, when the estimate of the run size is upgraded in season, it is the Area E gillnet fleet that benefits most. The catch reported for the Area E gillnetters was, in fact, taken during a protest fishery on the August 22, 2001.

Early in the season, the Area E gillnetters had been led to believe that they would have a substantial fishery, although some fishermen were sceptical:

> In March or February this year, I attended a meeting on Vancouver Island with regard to the upcoming sockeye fishery. Basically what we were promised in area E was that we would catch so much fish that we wouldn't know what to do with them. They were talking at that time of around 19 million fish. I said don't be so sure of yourselves, because we're at the back end of the buck. In front of us are the Johnstone Strait fisheries, the troll fisheries, the seine fisheries. Then there are the native fisheries, the American fisheries, and then we're the last ones. The sport fisheries are even ahead of us. We're the last. It came to pass that we didn't fish.
>
> Ken Connolly, Coordinator, Area E
> Gillnetters Association

The Area E opening was cancelled at the last moment although a native food fishery for the same bands that had fished commercially in a pilot sales fishery the previous week was still allowed to proceed. It was this action that precipitated the protest fishery:

> So they did say they were going to try to give us an opening. At the last second, they changed their minds, and we were allowed 50,000 pieces, and they allowed it and gave it to the natives, who went out and fished that day — the Tsawwassen, Sto:lo, Fort Langley, Katzie, and Musqueam bands. The Musqueam fishery was the last fishery. That was the straw that broke the camel's back for the gillnetters in the Fraser River.
>
> Ken Connolly, Coordinator, Area E
> Gillnetters Association

When the estimate of the summer run was revised upward to 5 million on August 17, this should have been sufficient to allow a fishery for the Area E gillnet fleet; however, by this time conservation concerns for late-run sockeye prevented the fleet from fishing. The late-run fish are affected by a parasitic infection, that, combined with early arrival, results in a mortality rate of over 90% for some stock components. Because of the high mortality of this stock, the Area E gillnet fleet was, in effect, prevented from fishing to put perhaps 300 extra fish on the spawning beds. Thus, the gillnet fishery, which would have generated an economic benefit of around $5 million, was cancelled to put an additional 300 or so fish on the spawning grounds out of a total of 105,000 spawners.[35] In the view of the Committee, this was an unjustifiable decision.

DFO's explanation of conservation for not allowing a commercial fishery for the Area E gillnet fleet was met with scepticism since it allowed extensive Aboriginal fishing:

> And in 2001 we had zero fishery, while others alongside of us fished every weekend, April till August, at least two days a week. And we are told there's a conservation problem and that's the reason why we didn't fish. ... There isn't a conservation problem. If someone's fishing, there isn't a conservation issue. Conservation comes first, before food, before allocation to others.
>
> Mike Forrest, as individual

> The commercial fishing fleet stood down all year to protect late-run fish. The Area E Gillnetters did not fish. The seine fleet fished one day, while we had abuse like that going on up the river. There don't seem to be any rules or regulations on this.
>
> Larry Wick, B.C. Vessel Owners' Association

In order to avoid the "roadblocks" faced by Area E gillnetters in the 2001 season, the Area E Gillnetters Association proposed a plan for the 2002 fishery that emphasized flexibility and low-impact fishing. Elements of their plan included a reduced fleet size, smaller nets, shorter openings at short notice, real-time accurate catch reporting, high compliance, and selective fishing techniques.

Area B Seine Fleet 2001 Season

Based on pre-season estimates, 2001 would have been the first significant fishing opportunity in four years for the seine fleet. As it turned out, both fishing opportunities and harvest for the southern seine fleet were minimal. Because of early and late-run concerns, the potential fishing season was limited to a 7-to-10-day harvest window.

---

[35] This estimate is calculated as follows. The proposal was that Area E gillnetters would have a harvest of 60,000 sockeye. At the time the fishery would have taken place, 10% of the fish in the river were late-run. This means that the fleet would have taken 6,000 late-run fish. Since the late-run fish were expected to suffer 90% mortality, only 600 of these would have survived to make it upriver. Of the remaining 600, only about half — 300 — would be female.

The south coast Area B seine fishery takes in statistical areas 11 to 29 and 121. This includes Queen Charlotte Strait, Johnstone Strait, the Strait of Georgia, Juan de Fuca Strait and the west coast of Vancouver Island. This section describes the fishery that took place in Juan de Fuca Strait (Area 20) in August 2001.

After extensive planning, DFO finally approved the fishery at the end of June; however, it adopted a cautious approach, which included not allowing the fleet to fish Juan de Fuca Strait unless the competitive nature of the fishery was eliminated.

DFO imposed a number of conditions on the fleet including:

- A pooled catch instead of a competitive fishery;
- On-board observers for monitoring and catch validation;
- A demonstration of selectivity and mortality rates in south coast waters despite having already demonstrated the ability to fish selectively in the north coast waters;
- A slow start to the fishery, with increasing effort provided interception was low and within limits and everyone was behaving according to the rules;
- Specialized equipment on board to care for non-target species;
- A $5,000 performance bond; and
- A signed contract for each vessel binding it to specific fishing conditions and practices.

Fleet vessels, including those that did not participate, were required to put up $500 in non-refundable fees to cover vessel training and administrative fees. In total, $600,000 in "entry fees" was collected from the fleet.[36, 37] In addition, the fleet provided DFO with the management vessel for the fishery.

Although about 130 vessels qualified for the fishery, only 73 out of the 165 licensed vessels participated. Fishing took place over two days in the week ending August 11. It began cautiously on the first day with 15 boats. Only by noon on the second day was the full fleet of 73 participating vessels fishing. Fishing continued until 7:00 p. m. when it closed for the rest of the year. The final tally was approximately 46,000 sockeye — about 4,000 pounds per boat. Vessels were required to hail in after every set.

---

[36] The performance bond of $5000 was collected from 123 vessels in the fleet for a total of $615,000. The money was subsequently returned to the fishermen as a result of compliance with the rules of the fishery.

[37] Bob Rezansoff, President, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia, Committee *Evidence*, November 19, 2001.

The value of the catch was estimated at about $5,600 per boat, which was not enough to cover the cost of fuel for the boats that came down from the north. This amount is a low return on the annual cost of a licence, which costs $3,800, and is an extremely low return on the investment in a seine vessel, which in the south costs about $1 million.

Witnesses told the committee that DFO's credibility would be eroded further as a result of its conduct of this fishery:

> The failure of that fishery is going to make it extremely difficult to bring any kind of future initiative to the fleet and expect they'll look at it with any kind of credibility. It was a long stretch to convince everybody to go to that fishery. That's an entirely different method of fishing salmon. It was never done before, ever, on this coast. We agreed to it and we didn't get the carrot at the end. There's no more confidence that the department will keep its promises.
>
> Bob Rezansoff, President, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

The 2001 Fraser River Commercial Fishery in Summary

In the final tally, despite a substantial run of sockeye salmon in 2001 (and other species) there was virtually no commercial fishery on the Fraser River. The final outcome of the season was that, despite returns of 6.4 million sockeye to the Fraser River in 2001, the total public commercial harvest was only 295,000 pieces.[1] In 1987, where the run size was slightly larger, but comparable at 7.7 million, there were 1,200 seine-boat days on the Fraser and 10,000 gillnet-boat days. In 2001, on a run size just a little smaller than the 1987 run, there were only 40 seine-boat days and zero gillnet-boat days.

Table 2: Comparison of commercial fishing opportunities for sockeye on Fraser River stock in 2001 with those in 1987

Year	1987	2001
Fraser River Sockeye Run	7.7 million	6.4 million
Seine boat-days (Area 20)	1,200	40
Gillnet boat-days	10,000	Zero
Troll boat-days	No information	No information
Public Commercial Harvest	3,232,000	295,000
Aboriginal Harvest	508,000 (Aboriginal in river, 468,000; Aboriginal outside, 40,000)	831,000 (Fraser River, food, social and ceremonial, 482,000; marine areas, food, social and ceremonial, 174,000; pilot sales, 175,000)[2]

1 Pacific Salmon Commission, Fraser Panel.

2 Ibid.

The 2001 fishing season was summed up thus by witnesses:

> Another quantification you probably heard today, and just in case you haven't, is that this season in excess of 30 million pink, sockeye, and chum salmon returned to the Fraser River. There was a commercial catch of only 1.5 million. There were only three years in the last century when escapements of that size occurred. Never has there been such a small catch. In general terms, I hope that can quantify the level of mismanagement. We might as well call it precisely what it is.
>
> John Sutcliffe, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers Union

> DFO has countless reasons for why those opportunities were not there, but it's inexcusable that a run size of that magnitude could not produce a commercial fishery in the Fraser River.
>
> Richard Nomura, as individual

Impact on the Public Fishery and Processing Economy

The Fraser River salmon fishery used to account for 80% of the value of the B.C. salmon fishery, and sockeye alone made up 60% of the Fraser River salmon fishery. Prior to 1992, the Fraser River fishery produced about $150 million a year. Historically the B.C. fishery earned about $1 billion in a normal year, about $800 million of which was generated from export markets. For the past three years, however, the Fraser River fishery has been virtually closed.

In 2001, the Fraser River commercial sockeye fishery produced only 295,000 sockeye salmon with a value of about $2.5 million. The seine fleet fished only 40 boat-days in Area 20 and the Area E gillnet fleet did not fish at all. (This was the second time in recent years. In 1999, the Fraser gillnet fleet did not fish for the first time in history.) The impact of the loss of the Fraser River fishery on the lives of commercial fishers and plant workers has been devastating. Even if landings recover, the virtual closure of the Fraser River salmon may have a longer lasting impact in export markets such as Japan where the credibility of exporters has been damaged.

There appear to be two factors primarily responsible: the adoption by DFO of a highly "precautionary approach" to the management of Fraser River sockeye stocks and additional complexities introduced by separate Aboriginal commercial fisheries under the AFS.

AFS ISSUES

Aboriginal Harvest and the Commercial Harvest

According to DFO officials, the estimate of the total Aboriginal catch of Fraser River sockeye was 672,000 fish, comprising 190,000 pilot sales harvest and 482,000 for

food, social and ceremonial purposes on the Fraser River itself.[40, 41] Other witnesses, however, estimated the total Aboriginal harvest of Fraser River sockeye significantly higher at about 1.5 million, including 269,000 pilot sales harvest fish.[42]

For example, during the period that DFO shut down the public commercial fleet, it authorized an Aboriginal seine fishery for food, social and ceremonial purposes on the Fraser River for 30 days, starting on August 1, 2001. The target catch for this fishery was 80,000 pieces.

DFO's estimate of the total Aboriginal food, social and ceremonial fishery for Area 29 (Fraser River area), including the harvest by the six purse seiners was 69,807 fish.[43] In the view of the Committee, this estimate is implausible. Given that the effort, in terms of boat-days, in the Aboriginal seine fishery amounted to four and a half times that of the entire public commercial fleet in Area 20 (Juan de Fuca Strait), the Committee believes that the catch by the six seine vessels was likely much higher.

According to the B.C. Fisheries Survival Coalition, Musqueam, Tsawwassen and Sto:lo bands alone caught more [Fraser River] sockeye (396,683) in 2001 than the entire B.C. public seine, troll and gillnet fleets (295,000).[44]

AFS — Pilot Sales Program

Of all elements of DFO policy and management of the Fraser River fishery, the Pilot Sales Program was the most criticized. Priority and monitoring were identified as key flaws in the pilot sales programs. Witnesses contended that if there are to be separate Aboriginal commercial fisheries, they should not have priority over public commercial fisheries but should instead have simultaneous openings and similar triggering mechanisms.

Mr. Arnie Narcisse of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission (BCAFC) explained that the role of the pilot sales program was to deliver a more orderly fishery, reduce uncertainty and provide for more certainty for non-Aboriginal fisheries. Noting that most First Nations want to expand pilot sales in order to normalize their relationship with Canada on the issue of sales of fish, he said:

> If anything, the pilot sales should be expanded. They should be taken out of pilot sales mode. They should say here's a recognition of your Aboriginal right and some cognizance of the throne speech objective, which basically says we want to make lives better for our Indian people here in Canada. What better way than that to use the resource?

---

40 Paul Ryall, Department of Fisheries and Oceans, Committee *Evidence*, February 19, 2002.

41 The DFO estimate does not appear to include the Aboriginal marine areas harvest of Fraser River sockeye of 174,000 pieces.

42 Phil Eidsvik, Committee *Evidence*, November 19, 2001.

43 Paul Ryall, Committee *Evidence* May 6, 2002.

44 Phil Eidsvik, Committee *Evidence*, November 19, 2001.

Mr. Narcisse asserted the right of First Nations to a commercial fishery:

> It is based on the assertion of the Aboriginal right and the title that goes along with that right, sir. All you have to do is look at the history books. You look at the Wells Fargo records and the Hudson's Bay records; look at the transactions that took place there. It's written in the bloody history books, for Chrissake. It's only the actions of the cannery people in 1888 that pushed us off the river. We've come full circle in 114 short years. We're now seeing a similar effort here to keep us off the river and away from the economic benefits that go along with this fisheries resource. Basically, it goes with the fact that my skin is brown and that there is an Aboriginal right and title to that fisheries resource.

Under DFO policy, however, the Pilot Sales Program of the AFS does not have priority over the public commercial fishery.[45] In principle, it is supposed to be distributed, regulated the same way as any other commercial fishery. According to witnesses, this is not the case in practice; DFO delivers the pilot sales fishery before the public fishery, with different, lax or even without regulations:

> They fish first; we fish second — if we fish. In this case, they fished three times this year and we didn't fish at all. No priority?
>
> Mike Forrest, as individual

> We were also told that the pilot sales program, since it was a commercial fishery, would be treated like a fourth gear type and have no priority over other years. The problem was that DFO interpreted that in the broadest possible terms and allowed pilot sales to commence as soon as there was a non-native commercial harvest of Fraser River sockeye anywhere on the coast. Although we were all managed as an area, what it did was allow the natives to leap right to the front of the line while we sat on the dock.
>
> Richard Nomura, as individual

Witnesses described the way DFO handled harvest (pilot sales) agreements as contractual obligations that guaranteed a fishery:

> There's one thing I would like to say, and this is probably in defence of the minister. The minister had the impression that pilot sales, which was a harvest agreement, was on the same plane as the commercial fisheries. That is not the case. The pilot sales fishery this year was treated as a contractual arrangement and was given priority, just as if it had some constitutional justification too.
>
> Mike Griswold, President, Gulf Trollers Association

Witnesses argued that it would be more fair to base the size of the pilot sales fishery on the run size, since is not known beforehand whether there are going to be sufficient numbers of fish to provide for both a guaranteed pilot sales fishery and a commercial fishery.

---

[45] Department of Fisheries and Oceans, *An Allocation Policy for Pacific Salmon*, October 1999, p. 36.

Some witnesses suggested that the real purpose of AFS pilot sales was to relieve the federal government of obligations associated with land claims and that in doing so it was placing the burden on the backs of one segment of society, namely the commercial fishing industry and the people who depend on it for their livelihood:

> I'm Canadian too. I want to be treated fairly, not with ... all the native fishing. I'm a human. I want to share everything fairly. I have a family. I have kids. I have a sick husband. No fish — without the money I can't live. It's really tough for me.
>
> Kim Nguyen, Spokesperson, B.C. Vietnamese Fishermen's Association

> The real problem is the direction this government is taking this country and its citizens. They are trying to solve social and economic problems by displacing an industry and transferring those privileges to a preferred group of people.
>
> Richard Nomura, as individual

> If Canada wants to settle the Aboriginal issue, then don't take my business away from me. Come forward, stand up and pay me, and I'll get out. But I think it's wrong to come in and take the business away from the lady who just left here and other people, to settle something that happened years ago that none of these people are responsible for. We have done nothing wrong. We fished when it was open. We went by the promises, rules, and regulations, and now we're being stripped of our privileges. I'll stop there.
>
> Larry Wick, B.C. Vessel Owners Association

Witnesses described the pilot sales program as ill-conceived, working only marginally to serve the interests of First Nations people but at huge cost to the people in the commercial fishing industry. They argued that it contributes to poverty and economic disparity in both Aboriginal and non-Aboriginal coastal communities particularly north of Campbell River and they claimed that Aboriginal fishermen, who make up about 30% of the commercial fleet, are also being hurt:

> I'm very good friends with a lot of natives, who are in the business, as I am. They're very frustrated, along with us, especially those of us in the commercial sector. A lot of them feel it's wrong.
>
> Larry Wick, B.C. Vessel Owners Association

Witnesses criticized the AFS for being racially based and divisive:

> The AFS program they have in place is so wrong. It is racially based, and it can't continue. I can't see any reason for it. Look at it in a different way. What if you weren't allowed into the Government of Canada, into your caucus or into the main area, for the simple reason that you didn't belong to a native band, if you were not allowed to debate any issues or anything, and if it were based only on race? Would

that be fair? It's the same thing in our industry. We're being segregated solely on the basis of race.

Gary Sonnenberg, as individual

I won't say any more about the AFS, other than that it's completely out of control. It is tearing apart an industry and it's unjust and unfair.

Larry Wick, B.C. Vessel Owners Association

Witnesses called for a return for a single commercial fishery for everyone, native and non-native — what used to be called the "industrial solution." For example:

You need to have one commercial fishery for all, not based on race but based for everybody under one set of rules and regulations. That's the only way you'll be able to continue a viable commercial fishery on this coast.

Gary Sonnenberg, as individual

Mr. Narcisse of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission appeared to send a mixed message regarding fishing under the same rules and regulations as the commercial fishery:

We say that, time and again, and we live by those same rules and regulations. There are no special rules for us here.

From my perspective, DFO has no business telling us where we can fish and how much we can fish for.

Mr. Narcisse explained from his point of view that:

The rules and regulations are still subject to Aboriginal right and title. There's a misperception or misconception by certain people that it's the other way around.

He added that there had to be cognizance of the priority of access and that First Nations were having a lot of difficulty with this. He cited, as an example, the sport fishery continuing 365 days a year, while some native fisheries had not lasted 14 days in total in the previous year.

Mixing of Food and Sales Fisheries

A troubling aspect of the pilot sales program for many witnesses was the blurring of the distinction between food fish and sales fish. One reason for this was the reclassification by DFO in 2001 of sales fish to food fish and back again as a result of changing estimates of the run size.

> So when those regulations and changes are coming in and they're flip-flopping that easily... really there is no difference between pilot sales and food fish. It's all basically the same fish.
>
> Richard Nomura, as individual

According to witnesses, the lack of clear distinction between food and sales fish is problematic for two reasons. First, by reclassifying a food fishery to pilot sales, the Aboriginal fishery in effect is always able to gain priority over the commercial fleet and, second, there is little control over the illegal sale of food fish:

> It's blurring; it's becoming Aboriginal fisheries. We're mixing the two. And when one has a priority — food — and the other doesn't, all they have to do is show that it really wasn't for the other, it was for food, and it's there they have a priority. They can always go fishing before the commercial guys as long as they can show that it is for food, not for pilot sales; and that's where the trouble is.
>
> Mike Forrest, as individual

> Right now it's getting all juggled together — is it food, or sale, or we don't know — so it's all sold. And there's no enforcement, so it might all be in a freezer storage plant; it's supposed to be for food, but it's in a freezer storage plant, and maybe next year it will be sold. Well, unless you follow it from point to point to point, you can't make a case out of it.
>
> Mike Forrest, as individual

Comments by representatives of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission also suggest a blurring of the distinction between fish for food, social and ceremonial purposes and fish for commercial purposes. For example, with respect to the AFS Agreement with the Tl'etinqox-t'in (Ts'ilhquot'in national government) (which expressly forbids the sale of food fish), Mr. Narcisse said:

> What I can tell you, though, is that the allocation contained within the AFS agreements merely gives 16.6 fish per person to the Tl'etinqox-t'in Nation. A nation of 6,000 people have an allocation of 110,000 pieces. This has not gone up once since the original agreement was signed. So you tell me how the hell the Indian is going to live on 16.6 fish per year when that's his only economic livelihood.

Mr. Narcisse also proposed, as a reasonable food fish requirement:

> I'll give you a thousand pieces per Indian. Let's start with that. That may give us an opportunity to get a benefit from some of the economics of the fisheries.

Sale of Food Fish

Witnesses complained that not only were there no controls on the illegal sale of food fish but that those sales were blatant:

> Now, I'm not denying the fact that they have a right to fish for food, ceremonial, and social purposes, but all through the summer, when I'm sitting there waiting to fish and they're constantly fishing, you can go anywhere and there are phone numbers posted. You can phone and have fish delivered to your house. The illegal sale of that fish is rampant. It's not being controlled, and that's the problem. When you guide it under an AFS fishery or a food fishery, it all gets bunched up together. You don't know what's what, and you can't do it. It's completely impossible to control. That's the problem we've been having for years.
>
> Gary Sonnenberg, as individual

The reason, witnesses believe, is that DFO either lacks the capacity to enforce the rules or is turning a blind eye:

> Reality-wise, the enforcement area is undermanned. I'm not sure whether it's the direction from the people in charge; they just put blinders on and ignore it. There was a policy of "observe, record, and report", and that was it — that's where it ended. You'd see an infraction happen, and you'd report it, and that would be the end of it. It would get reported and nothing would be done about it. That's been going on for years.
>
> Gary Sonnenberg, as individual

The Public Commercial and Aboriginal Fisheries

Non-Aboriginal witness criticized the application of different standards to Aboriginal and the public commercial fisheries.

One example was the lack of enforcement and monitoring. For example, DFO authorized an Aboriginal seine fishery in the mouth of the Fraser River during the month of August 2001. According to witnesses, this fishery proceeded without DFO monitoring or enforcement, and with self-reporting rather than independent counting of the catch. This occurred at the same time the Area E gillnet fleet was prevented from fishing to protect late-run sockeye.

However, according to Mr. Narcisse of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission, pilot sales fisheries on the lower Fraser River are the most closely monitored and enforced fisheries on the coast; no other salmon fishery has a mandatory landing program; DFO expends a disproportionate amount of enforcement effort on these fisheries compared to their other duties; and compliance during these arrangements is extremely high. Ms. Roxanna Laviolette added that, with respect to pilot sales fisheries:

> It is one of the most regulated fisheries. I know, because I'm there working on those fisheries in particular. Every fish is counted. There is nothing that escapes the Aboriginal fisheries officers. Musqueam has four of them, and Tsawwassen has two, under their signed agreements. We've been out there since 1993. We've been executing pilot sales fisheries in an orderly fashion to ensure there is accountability and credibility with respect to monitoring Aboriginal fisheries.

Another example of preferential treatment, according to witnesses, was the "Excess Salmon to Spawning Requirement" (ESSR) fisheries, which have become native-only "private" allocations to which the commercial fishery does not have access.[46] According to witnesses, the original concept of an ESSR fishery was that it would be open to all non-fishery-involved groups such as rod and gun clubs, conservation clubs, or other organizations interested in conservation or enhancement of stocks, and revenues from ESSR fisheries were originally intended to benefit the fishery.

During the 2001 fishing season, two seine vessels harvested 150,000 chum salmon in an ESSR fishery in Saanich Inlet, while the entire commercial seine fleet caught just 155,000 chum in Johnstone Strait. Witnesses told the Committee that this was contrary to the original intention that ESSR fisheries should take place only after there have been adequate opportunities for the commercial fleet to have access to the fish.

Another example of preferential treatment, according to the Area E Gillnetters Association, is that access to early Stuart sockeye has become an Aboriginal right only. The Association explained that this has happened because rules applied to the commercial are based on rebuilding the stock while those applying to the Aboriginal fisheries are based on conservation goals. This means that the commercial fisheries are not allowed on early Stuart stocks because of higher escapements needed to rebuild the stock, while Aboriginal fisheries proceed based on lower conservation requirements just to maintain the stock.

Witnesses also claimed that different standards were being applied to the MTB/Sto:lo[47] commercial fishery and the public fishery. Differences include:

- The managers of the public fishery, i.e. DFO, are accountable to Parliament while the managers of the MTB/Sto:lo are not. That fishery operates as a private operation although it is managing a public resource.

- The *General Fishery Regulations* and the *Pacific Fishery Regulations* apply to the public commercial fishery, but rules and regulations can be bypassed through the negotiation of an AFS agreement.

- Convicted poachers are involved in the management of the MTB fishery. There are also native guardians who are convicted poachers and are still managing the fishery. DFO fishery officers are required to sign sworn affidavits saying they have no financial interest in the fishery.

---

46 According to DFO, ESSR fisheries occur when salmon stocks return to a river after passing through the various fisheries and are at a level in excess of the capacity of the spawning grounds or enhancement facility to receive them. The first opportunity to access any surplus, after First Nations food, social and ceremonial requirements, is provided to First Nations who live in the area. The fish may be sold subject to certain requirements and, if sold, First Nations are to direct a percentage of the sale toward the cost of fisheries activities such as enhancement, stock restoration, habitat restoration, fishery or habitat management or research as agreed by DFO. If the First Nation declines the offer to harvest the surplus, the fish are offered for sale through public tender. http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/tapd/ESSR.htm.

47 Musqueam, Tsawwassen, Burrard/Sto:lo.

- Different conservation rules are applied. For example the commercial fleet is required to have "live boxes" to revive coho and steelhead while the Native fleet is not; the commercial fleet is prohibited from retaining certain species (coho and steelhead), the Native fleet is not; the commercial fleet is required to brail their catch (resulting in lower efficiency), while the Native fleet can ramp their catch.

DFO officials and representatives of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission disputed some of these allegations. With regard to counting of Aboriginal harvests, DFO officials told the Committee that the Department obtains its figures from a variety of sources including observers and First Nations fishery guardians. DFO officials told the Committee that there were Aboriginal guardians were on board the vessels, tracking the catches from the seine fishery.

With respect to the Auditor General's observation that only 15% of the data required by AFS Agreements had been submitted,[48] Ms. Laviolette from the B.C. Aboriginal Fisheries Commission stated:

> I can tell you very clearly that we are providing information to the Department of Fisheries and Oceans on the data that comes from our fisheries, even during the course of the fishery. While the fishery is underway, they can contact us at any given time and ask us. And in particular if we're talking about a food, social, and ceremonial fishery, where we're just tasked with a hailing system, not unlike the commercial sector has a hailing system, we give the information. We tell them exactly.

Mr. Mike Staley added that the Auditor General's report did not accurately characterize catch reporting and other information required for fisheries management for major species such as salmon:

> But in terms of salmon fishing, salmon fisheries data, catch, effort, and so on of the major fisheries that take most of the catch of the Aboriginal fisheries, it's my experience that those are reported in a timely manner and in an accurate and usable form for the fisheries managers, both in the Department of Fisheries and Oceans and in the Pacific Salmon Commission.

Contrary to the allegation that band members charged or convicted with fisheries infractions are allowed to continue in positions of authority, in at least one case, a First Nations fisheries official charged with poaching and illegal sales was removed from his position by the community shortly after charges were laid.

DFO officials conceded that guardians are not full-fledged fishery officers, that they do not have the same level of training as fisheries officers, and that they are not required to take the same type of oath as fisheries officers, who are required to declare that they have no interest in a commercial fishery.

---

[48] 1999 *Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 20, Fisheries and Oceans — Pacific Salmon: Sustainability of the Fisheries, 20.60.

Some of the deficiencies in the status of Aboriginal guardians can be attributed to DFO. Representatives of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission described DFO's training program for guardians as "substandard." Aboriginal guardians have not yet had the full extent of training that was promised by the Department (phase 3, which involves field training with an experienced fisheries officer). One of the problems highlighted was the lack of continuous funding for Aboriginal guardians because AFS agreements are signed on a year-to-year basis. This, it was proposed, might be remedied by separating the Guardian Program from AFS agreements and by providing continuity for the program.

Mr. Narcisse referred to a guardian review that had been ongoing for about three years. The BCAFC had advocated a return to the old generalist model where guardians would deal with habitat issues, education and awareness, as well as enforcement.

John Fraser, in his report on the management of the Fraser River sockeye fishery in 1994, recommended that Aboriginal guardians report to fisheries officers:

> ... that DFO fisheries officers and Aboriginal fishery officers be responsible to and directed by a DFO official.[49]

He saw a need for the Aboriginal fishery guardian to be independent from those who are engaged in the fishery.

Reciprocal Monitoring

Ms. Laviolette stated that First Nations had demonstrated their ability over the years to monitor all fisheries, not just Aboriginal fisheries, and went on to say:

> We would like to be able to monitor commercial fisheries, and not just on salmon either; we're talking about all kinds of other fisheries. As the salmon stocks start to dwindle, there are other fisheries that are starting to come about. The Aboriginal people are concerned about those other species as well — underutilized species.

Mr. Narcisse proposed reciprocal monitoring between the Aboriginal fisheries and commercial fisheries:

> I reviewed the minutes of the May 6 presentation, where somebody had suggested having various sectors observe each other. We're all for that. Our hands are clean. We'd be all for having our guys monitor other fisheries and having other fisheries monitor ours. We have nothing to hide.

Cheam Safety Protocol

DFO's arrangement with the Cheam Band was criticized by a number of witnesses. Under a "safety protocol" with the Band, DFO would not enter areas where the

---

[49] The Fraser River Sockeye Public Review Board, *Fraser River Sockeye 1994, Problems and Discrepancies*, the Honourable John Fraser, Chairman, Public Works and Government Services Canada, 1995, p. 67.

Cheam were fishing without prior notice. In addition, DFO would not remove gear from the water unless it was unattended.

Although the purpose of this arrangement was to lower the level of conflict and protest fishing in the area, some interpreted the protocol to mean that "under a threat of violence, DFO goes easy on one group of fishers." Mr. Narcisse, however, thought it only good manners that visitors announce their presence when they come onto First Nations territories. In his view:

> The initiative was a safety protocol that did what it was intended to do. There was no violence on the river; nobody was hurt. There was none of the bullshit swamping by the commercial fleet that's been taking place in recent years. So it did what it was supposed to do. It was a safety protocol and it carried out its intended activity.

According to Mr. Narcisse, the community had been put under a "magnifying glass" because it would not re-sign its AFS agreement and consequently had received a disproportionate number of charges.

The Committee finds that it is unacceptable under any circumstances for there to be a policy that DFO fisheries officers must give notice before performing their duties under the *Fisheries Act*.

Reallocation of the Resource

Before 1992, the government increased Aboriginal participation in the fishery by buying boats and licences to transfer Native bands. In 1992 it created a separate Aboriginal fishery. Witnesses believe that this has effectively led to a redistribution of the resource from non-native to native users.

Witnesses indicated that, after the introduction of the AFS in 1992, it has become more difficult for commercial fishermen to make an adequate income in the fishery:

> We made quite a lot of money before 1992. After 1992, we didn't make any money at all, because the fishery was divided.
>
> Kim Nguyen, Spokesperson, B.C. Vietnamese Fishermen's Association

The Area E Gillnetters Association explained that pilot sales were the reason for their aversion to downsizing the fleet. Their concern was that if the extra fish were to be allocated to another new user group — namely pilot sales — and the fleet would not be better off after, there was no point to the downsizing. Despite assurances that the fleet would be the beneficiary of downsizing, this is not what transpired:

> The problem for all of the fishing community in the Fraser River is that we got exactly what we expected to get, which was nothing. We were told we would get

> delivery of economic viability. Economic viability in the year 2001 was zero fishing for us while we watched other people taking the same stock that we hadn't been able to take before in a non-priority fishery.
>
> Mike Forrest, as individual

In the opinion of Mr. Forrest, it was the Aboriginal pilot sales fishery that received the benefits of downsizing the fishery. On the other hand, Mr. Narcisse stated that the economic benefits of the pilot sales program extended beyond the reserves into the non-native communities.

Non-Aboriginal witnesses asked for a return to the pre-1992 goal of increasing Aboriginal participation in the fishery "in an honourable and fair way for everybody" by having everyone in one commercial fishery fishing under the same rules.

Review of the AFS

Ms. Laviolette proposed that the Aboriginal Fisheries Strategy and the pilot sales program in particular undergo a proper review:

> Not just a review by other people making comments as to what they think that is, but really take a good look at what this program is, the benefits to all British Columbians and people across Canada, and the benefits to the resource. It will be a win-win situation, if we stop the "them and us" — really.

OTHER DFO MANAGEMENT ISSUES

Witnesses were very critical of DFO's management of the salmon fishery. The most radical view the Committee heard was that it was DFO's intention to destroy the public commercial fishery.

> So after the industry's tumultuous and terrible time, the fleet reduction, and the fights between friends who had been friends for a hundred years over whether this was a good thing or not, you have to think, given DFO's actions, that they're engaged in a deliberate plan to destroy and decimate the commercial fishery in B.C.
>
> Phil Eidsvik, Spokesperson, B.C. Fisheries Survival Coalition

Others were not prepared to go so far but nevertheless thought that DFO no longer considered commercial fishing an "appropriate business."

> You could conclude that the destruction of the public commercial salmon fishery is an objective, but I'm one who's like Mike. I don't think the department's that smart or has that kind of a devious plan.
>
> Glenn Budden, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

Some of the factors that, in the view of witnesses, contribute to DFO's management difficulties are outlined below.

Risk Aversion

Witnesses suggested that the cumulative effect of incremental changes over a long period of time has brought about a mindset within DFO that precludes fishing. Although managing risk is inherent in managing a fishery, witnesses believe that the current managers at DFO are now so risk-averse that they find it easier to have no fishing at all than to attempt to manage the risks:

> There are risks involved in managing a fishery. No matter what you do there are risks. And right now we have a department totally unwilling to accept risks.
>
> Bob Rezansoff, President, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

> They have abdicated their responsibility to mount fisheries. I always thought they were there to manage fisheries. Right now, it seems they're there to manage not fishing, and that ain't very hard.
>
> Mike Griswold, President, Gulf Trollers Association

Lack of Fisheries Experience at Senior Levels

Witnesses also identified a lack of knowledge and experience amongst senior DFO managers, most of whom had not come up through the ranks of the Department and had limited experience with the Department as an issue. The Fishing Vessel Owners' Association, for example, expressed its concern thus:

> We would surely like some help from your committee perhaps in suggesting the management system has to be somewhat restructured. I've been at this for 39 years — you'd know we did have career management people at senior staff levels, people who had hands-on knowledge and experience of running the fishery. I don't see those people now.
>
> Bob Rezansoff, President, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

The United Fishermen and Allied Workers Union argued that a combination of inexperience and increasing complexity of the rules contributed to the almost complete failure to mount a commercial fishery in 2001 despite substantial runs of salmon:

> The new rules — conservation rules, allocation rules, wild salmon rules, selectivity rules — that DFO has developed with a helter-skelter process didn't really show up for the implementation problem until this year because there really weren't significant abundances available for harvest. But this year we see just how

incredibly inept the managers are and the incredible difficulty they have implementing those rules, howsoever valid they might be.

John Sutcliffe, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers Union

Loss of Flexibility

According to witnesses, DFO has lost the flexibility needed to manage the fishery, because of its current policies. For example, under departmental policy, a commercial allocation in one location can trigger a pilot sales fishery on entirely different stocks in the Fraser River. The Department is unwilling, for this reason, to allow commercial fisheries for fear of overfishing different stocks that cannot withstand fishing effort. This has in turn hampered the Department's ability to assess run sizes by conducting commercial fisheries:

> One thing leads to another. It has hamstrung us. We cannot manage the fishery any more. We have no flexibility, and flexibility is absolutely necessary in order to run this fishery. All of a sudden we've put ourselves into this very narrow little box and are trying to provide opportunities, and we have no room to move.

Mike Griswold, President, Gulf Trollers Association

The result is that DFO is now totally dependent upon using test fisheries, which have a limited ability to provide information:

> So there are a whole number of contributing factors and they work on each other. So with the increased uncertainty they have without fisheries, and the increased uncertainty around numbers taken in pilot sales fishery, the intention to have fisheries is lowered, and then of course uncertainty becomes greater and it's a completely untenable management regime.

John Sutcliffe, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers Union

Escapement Policy

According to witnesses, the school of thought among new managers at DFO management is that the more fish are put on the spawning grounds, the more fish will return. But this is not necessarily so. In reality, say witnesses, there is no direct correlation between escapement and returns, and optimal returns are often produced from smaller escapements:

> There's a high correlation between over-escapement and poor return, particularly for sockeye. Every major over-escapement event since 1956 has resulted in a near-collapse in the Skeena, in Rivers Inlet, and in the Fraser River. But our managers go on dumping more and more fish on the spawning grounds.
>
> John Sutcliffe, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers Union

One of the theoretical models that describe this phenomenon is known as the Ricker curve.[50] This model predicts that the maximum number of recruits is produced at a specific escapement level; beyond which the number of recruits decreases as a result of what is called "compensation." In practical terms, compensation results from effects such as overcrowding, disruption of spawning sites and a greater risk of disease as the number of spawners increases.[51] According to the Ricker curve, the number of recruits approaches zero at very high levels of escapement.

River systems said to be at risk from overescapement included the Chilko and Horsefly. Limited fishing opportunities on the 2001 run of 20 million pink salmon in the Fraser River to protect the late run of sockeye may have resulted in an overescapement.

It was suggested to the Committee that DFO is setting excessive "escapement targets" as a means of delivering fish to Native bands fishing up river.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Earlier in this report, the Committee noted that the pilot sales program was an experiment intended to bring order with respect to illegal fishing and sales by Aboriginal people and to protect the stability and the profitability of commercial fishery. This decade-old trial has failed, at least in its current form. It has not brought order to Aboriginal fisheries; rather it has provided further opportunities for illegal fishing and sales. It has not protected the stability and profitability of the commercial fisheries; instead, it has added another layer of complexity to the fishery, making it almost unmanageable. As a consequence, the livelihoods of Canadians involved in the commercial salmon fishery have been threatened despite the availability of a substantial resource that could have been harvested in a more equitable way.

In response to the 1999 Supreme Court of Canada *Marshall* decision, the Standing Committee on Fisheries and Oceans, in its December 1999 *Marshall* report, recommended that the transfer of access to fisheries resources to First Nations communities be accomplished through a voluntary buyback of existing commercial

---

50 The mathematical expression of the Ricker curve is: $r = ase^{-bs}$ where r is the number of recruits, s is the number of spawners, a is the recruits-per-spawner at low escapment numbers and b is the amount of "compensation."

51 It should be noted that the Ricker curve is one of the two commonly used models for stock recruitment. The other is the Beverton-Holt curve, which takes the form: $r = as/(b+s)$. In this case, the curve does not go through a peak but approaches a maximum level that is never exceeded no matter how large escapement gets.

licences and that commercial fisheries for both Aboriginals and non-Aboriginals be conducted under one set of rules and regulations for all participants in a particular fishery. We believe this approach is still sound and should be applied consistently.

On the Fraser River, where there is at present no constitutionally protected Aboriginal right to engage in commercial fishing on the Fraser River, there is less justification for establishing separate Aboriginal commercial fisheries. The Committee strongly supports the active participation of First Nations in commercial fisheries, but it believes that an integrated commercial fishery best serves the interests of conservation, the commercial fishing sector and First Nations themselves.

Therefore the Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That DFO return to a single commercial fishery for all Canadians, in which all participants in a particular fishery would be subject to the same rules and regulations. Consequently DFO should bring to an end the pilot sales projects and convert current opportunities under the pilot sales program into comparable opportunities in the regular commercial fishery.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That the government ensure that DFO respects the "public right to fish," and that the Minister of Fisheries and Oceans reassert his authority to manage the fishery.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That, as long as pilot sales agreements continue, food and sale fisheries on the Fraser River and elsewhere on the coast of British Columbia be kept completely separate; and

That equal priority of access to the resource be provided to all commercial fisheries whether public or AFS pilot sales fisheries and that all measures required for conservation purposes be applied equally to both fisheries.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 4

That DFO establish realistic Aboriginal food fisheries and that the Department follow through on the commitment of the previous Minister to the Standing Committee on Fisheries and Oceans to ensure that food fishery access is not being abused.[52]

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 5

That funding be restored to DFO at levels adequate to the tasks of restoring science and enforcement programs critical to the conservation of the resource, habitat protection, enhancement and recruitment of professional fisheries managers and prosecution of commercial and recreational fisheries.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 6

That DFO fund and support activities of more fisheries officers;

That any person who has been convicted of a fisheries violation, not be designated as guardian;

That DFO provide the resources for guardians to complete all phases of their training;

That the monitoring and enforcement component be separated out of AFS agreements and that the guardian program be funded directly to ensure stability of the program and to provide autonomy to Aboriginal fisheries officers and guardians; and

That, to provide greater independence for Aboriginal fisheries officers and guardians, they, together with DFO fisheries officers, be responsible to the head of DFO enforcement.

---

52 The Honourable Herb Dhaliwal, Committee *Evidence*, April 3, 2001.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 7

That DFO consider more flexible approaches to the management of fisheries along the lines proposed by the Area E Gillnetters Association.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 8

That DFO provide more stable access to the resource for the commercial and recreational fisheries.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 9

That DFO invest in more research to improve the run forecast system, including improving the test fishing system; and

That DFO give high priority to research to determine the reason for the earlier than normal return of the late-run sockeye.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 10

That the Department of Fisheries and Oceans make a report to the Standing Committee on Fisheries and Oceans on an annual basis on the progress made in dealing with the issues and problems raised concerning the Fraser River salmon fishery, and that the report also be tabled in Parliament.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
37th Parliament, 1st Session		
Area E Gillnetters Association	19/11/2001	31
Ken Connolly, Coordinator		
B.C. Fisheries Survival Coalition		
Phil Eidsvik, Spokesperson		
B.C. Vietnamese Fishermen's Association		
Kim Nguyen, Spokesperson		
Fishing Vessels Owners' Association of British Columbia		
Glen Budden, Vice-President		
Robert Rezansoff, President		
Gulf Trollers Association		
Mike Griswold, President		
United Fishermen and Allied Workers' Union, CAW — West Coast		
John Radosevic, President		
John Sutcliffe, Vice-President		
As Individuals		
Mike Forrest		
Mike Haffenden		
Richard Nomura		
Bruce Probert		
Gary Sonnenberg		
Larry Wick		
Department of Fisheries and Oceans	19/02/2002	39
David Bevan, Director General, Resource Management		
Paul Macgillivray, Regional Director, Fisheries Management, Pacific Region		
Paul Ryall, Area Chief, Resource Management, Lower Fraser		
Pablo Sobrino, Area Chief, Lower Fraser		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Area E Gillnetters Association	06/05/2002	49
Ken Connolly, Salmon Coordinator		
Mike Forrest, Director		
Department of Fisheries and Oceans		
Chris Dragseth, Director, Conservation and Protection		
Paul Macgillivray, Regional Director, Fisheries Management, Pacific Region		
Laura Richards, Acting Regional Director, Science		
Paul Ryall, Area Chief, Resource Management, Lower Fraser		
Pacific Fisheries Resource Conservation Council		
Murray Chatwin, Vice-President, Fisheries Management		
As an Individual		
Bill Otway		
B.C. Aboriginal Fisheries Commission	29/05/2002	54
Roxanna Laviolette, Guardian File Manager		
Arnie Narcisse, Chair		
Mike Staley, Senior Policy Advisor		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

37th Parliament, 1st Session

Area E Gillnetters Association

B.C. Fisheries Survival Coalition

Department of Fisheries and Oceans

Fishing Vessels Owners' Association of British Columbia

Richard Nomura

Pacific Fisheries Resource Conservation Council

Prince Rupert Town Council

Bruce Probert

Larry Wick

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 31, 39, 49, and 54 of the 37th Parliament, 1st Session and Nos. 42, 43, 45, 46 and 47 of the 37th Parliament, 2nd Session*) is tabled.

Respectfully submitted,

Tom Wappel, M.P.
Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, June 10, 2003
(*Meeting No. 47*)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 11:19 a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Tom Wappel, presiding.

Members of the Committee present: John Cummins, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Joe Peschisolido, Carmen Provenzano, Jean-Yves Roy, Tom Wappel, Bob Wood.

Acting Member present: Gérard Binet for Rodger Cuzner.

In attendance: *From the Library of Parliament*: François Côté and Alan Nixon, research officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on the management of the Fraser River salmon fishery *(See Minutes of Proceedings, Thursday, January 30, 2003, Meeting No. 11)*.

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Clerk of the Committee make the necessary arrangements for a press conference to be held on Thursday, June 12, 2003 after the tabling of the Committee's report to the House; and that Committee be represented by the Chair and a representative from each opposition party.

It was agreed, — That the Committee issue a news release after the tabling of the report.

It was agreed, — That the Committee be authorized to purchase gifts to be presented to foreign hosts during its trip to Europe in September 2003 and that the cost of these gifts not exceed $1,000.00.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on Atlantic fisheries issues *(See Minutes of Proceedings, Tuesday, May 6, 2003, Meeting No. 32)*.

It was agreed, — That the Chair be authorized to write a letter to the Minister of Fisheries and Oceans regarding the concerns expressed by the Non-Core Fishers Committee during its appearance before the Committee on May 7, 2003.

At 12:26 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jeremy LeBlanc
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LA PÊCHE AU SAUMON DANS LE FLEUVE FRASER EN 2001

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Juin 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LA PÊCHE AU SAUMON DANS LE FLEUVE FRASER EN 2001

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Juin 2003

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Tom Wappel

VICE-PRÉSIDENTS

Bill Matthews
Peter Stoffer

MEMBRES

Andy Burton
John Cummins
Rodger Cuzner
R. John Efford
Reed Elley
Georges Farrah
Ghislain Fournier
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
Joe Peschisolido
Carmen Provenzano
Jean-Yves Roy
Bob Wood

GREFFIER DU COMITÉ

Jeremy LeBlanc

DU SERVICE DE RECHERCHE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alan Nixon
François Côté

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la gestion de la pêche au saumon dans le fleuve Fraser et est heureux de présenter le rapport suivant :

TABLE DES MATIÈRES

CADRE DE RÉFÉRENCE 1

INTRODUCTION 1

L'ARRÊT *SPARROW* DE 1990 2

DROIT ANCESTRAL À LA PÊCHE COMMERCIALE 2

LA STRATÉGIE RELATIVE AUX PÊCHES AUTOCHTONES 8

LE PLAN MIFFLIN DE 1996 — RESTRUCTURATION DE LA FLOTTILLE 9

PROBLÈMES POTENTIELS DE LA REMONTE TARDIVE DU SAUMON ROUGE DU FLEUVE FRASER EN 2001 13

LA PÊCHE DU SAUMON ROUGE DU FLEUVE FRASER EN 2001 14

Aperçu du MPO 14

Saison de 2001 de la flottille de pêche aux filets maillants du secteur E 16

Saison de 2001 de la flottille de senneurs du secteur B 18

La pêche commerciale du fleuve Fraser de 2001 en bref 20

Répercussions sur les pêches publiques et l'économie de la transformation 21

LES PROBLÈMES DE LA SRPA 22

Les captures des Autochtones et les prises commerciales 22

La SRPA — Programme des projets-pilotes de vente 22

Confusion de la pêche à des fins de ventes et de subsistance 26

Vente de poissons de subsistance 27

Les pêches commerciales publiques et les pêches autochtones 28

Surveillance réciproque 32

Protocole de sécurité de la bande de Cheam 32

Réaffectation des ressources 33

Examen de la SRPA 34

AUTRES PROBLÈMES DE GESTION DU MPO 34

Aversion au risque 34

Manque d'expérience de la pêche aux niveaux supérieurs 35

Perte de souplesse 36

Politique sur les échappées de géniteurs 36
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 37
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 41
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 43
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 45
PROCÈS-VERBAL 47

LA PÊCHE AU SAUMON DANS LE FLEUVE FRASER EN 2001

CADRE DE RÉFÉRENCE

1) Procès-verbal, le 28 avril 2001 (n° 8)

Il est convenu — Que le Comité entende des témoins sur les problèmes du saumon rouge (saumon sockeye) du fleuve Fraser et de la rivière Adams, à une date à déterminer.

2) Procès-verbal, le 3 mai 2001 (n° 10)

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité examine les problèmes du saumon rouge de la rivière Adams.

3) Procès-verbal, le 25 septembre 2001 (n° 20)

Deuxième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure :

Que le Comité entende les hauts fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans (MPO) au sujet de la pêche au saumon dans le fleuve Fraser le 18 octobre 2001.

4) Procès-verbal, le 31 janvier 2002 (n° 36)

Troisième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure :

Que le Comité entende des témoins du ministère des Pêches et des Océans (MPO) et d'autres intervenants au sujet de la gestion de la pêche dans le fleuve Fraser, le 5 février 2002.

INTRODUCTION

Malgré les remontes substantielles de plusieurs espèces de saumon dans le fleuve Fraser, la flottille de pêche commerciale du saumon de la Colombie-Britannique a été en quelque sorte exclue de la pêche au cours de la saison de 2001. Certains secteurs de la flottille ont bénéficié de quelques périodes d'ouverture minimales, tandis que d'autres n'ont pas pêché du tout. En fait, entre 1998 et 2001, la pêche commerciale a été pour ainsi dire fermée.

Les répercussions sur la vie des pêcheurs et autres travailleurs dont la subsistance dépend de la pêche commerciale ont été dévastatrices. À la demande des pêcheurs touchés, le Comité permanent des pêches et des océans a mené une étude

visant à déterminer les causes de cette situation et ce qu'il convient de faire pour empêcher d'autres revers du genre de se produire dans l'avenir.

Le Comité a rencontré des représentants de l'industrie de la pêche au cours de deux journées d'audiences, la première à l'automne 2001, à Steveston (C.-B.), et la seconde, au printemps 2002, à Richmond (C.-B.). Il a aussi entendu les représentants du ministère des Pêches et des Océans (MPO), et les représentants de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, séparément, lors de deux téléconférences à partir d'Ottawa.

Pour bien comprendre le contexte dans lequel se déroule la pêche au saumon dans le fleuve Fraser, il est utile de connaître l'évolution des politiques du MPO mises en œuvre au cours des dix dernières années, à partir de l'adoption en 1992 de la Stratégie relative aux pêches autochtones (SRPA), qui a découlé de l'arrêt *Sparrow* de la Cour suprême du Canada. Bon nombre de témoins qui se sont présentés devant le Comité croient que la SRPA a joué une grande part dans l'incapacité des pêcheurs commerciaux de pêcher en 2001 et a contribué à la baisse de la viabilité financière de la pêche commerciale depuis son introduction en 1992. Le Comité croit qu'il faudrait tenir des audiences plus approfondies sur ce point, afin de déterminer les véritables répercussions de la SRPA.

L'ARRÊT *SPARROW* DE 1990

En 1990, la Cour suprême du Canada a rendu un jugement dans l'affaire de *Regina* c. *Sparrow* accordant à une bande du bas-Fraser, les Musqueams, le droit ancestral de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles[1]. La preuve anthropologique sur laquelle s'appuie le droit donne à penser que pour les Musqueams, la pêche au saumon a toujours été un élément intégral de leur culture distinctive. Par la suite, dans l'arrêt *Van der Peet*, la Cour suprême a précisé que la participation à la pêche au saumon était un droit ancestral parce qu'elle fait « partie intégrante » de la « culture distinctive » des Musqueams[2].

Dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême a également conclu que le droit de pêcher le saumon pour se nourrir prime sur tout autre, sauf la conservation.

Dans cette décision, la Cour a cependant refusé de considérer s'il y avait un droit ancestral à pêcher commercialement.

DROIT ANCESTRAL À LA PÊCHE COMMERCIALE

En juin 1993, la Cour d'appel de Colombie-Britannique a examiné le droit ancestral de vendre du saumon dans *R.* c. *Van der Peet* et *R.* c. *N.T.C. Smokehouse Ltd.* et de

---

1 R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075.

2 *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507.

vendre de la rogue de hareng sur varech dans *R.* c. *Gladstone*. Dans chaque cas, la Cour d'appel a statué à la majorité que le droit ancestral n'incluait pas le droit de vendre. Ces causes ont été portées par la suite devant la Cour suprême du Canada qui les a considérées collectivement pour examiner la constitutionnalité d'un droit ancestral de vendre[3, 4, 5].

Dans les causes *Van der Peet* et *N.T.C. Smokehouse*, la Cour a maintenu, à la majorité, que ni les Sto:los, bande du bas-Fraser, ni les Shesahts et les Opetchesahts, bandes de Port Alberni, n'avaient le droit ancestral de vendre du poisson.

Dans la cause *Van der Peet*, la Cour se demande comment définir les droits ancestraux aux fins de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui les reconnaît et les affirme. Elle juge que les droits ancestraux protégés par la Constitution sont les pratiques, coutumes et traditions qui faisaient partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui les revendique avant le contact avec les Européens. La Cour affirme aussi que les droits ancestraux ne sont pas universels mais particuliers à chaque communauté autochtone. Par conséquent, la portée et le contenu des droits sont définissables au cas par cas.

Dans la cause *Van der Peet*, la Cour note que « les revendications de droits ancestraux doivent être tranchées de manière spécifique et non générale. »

> Le tribunal saisi d'une revendication fondée sur l'existence d'un droit ancestral doit s'attacher spécifiquement à l'examen des coutumes, pratiques et traditions du groupe autochtone qui revendique ce droit. Dans *Kruger*, précité, notre Cour a rejeté l'idée que les revendications de droits ancestraux pouvaient être tranchées de manière générale. Cette position est bien fondée. L'existence d'un droit ancestral dépend entièrement des coutumes, pratiques et traditions de la collectivité autochtone qui revendique le droit. Comme il a été dit plus tôt, même si les droits ancestraux sont des droits constitutionnels, cela n'enlève rien au fait capital que les intérêts que les droits ancestraux sont censés protéger se rapportent à l'histoire spécifique du groupe qui revendique le droit. Les droits ancestraux n'ont pas un caractère général et universel. Leur portée et leur contenu doivent être déterminés au cas par cas. Le fait qu'un groupe autochtone possède le droit ancestral de faire une chose donnée ne permet pas, à lui seul, d'établir qu'une autre collectivité autochtone a le même droit. L'existence du droit en question dépendra de la situation spécifique de chaque collectivité autochtone.[6]

Dans l'arrêt *Gladstone* cependant, la Cour a admis l'appel. Elle confirme que les échanges commerciaux de rogue de hareng sur varech faisaient partie intégrante de la culture distinctive des Heiltsuks avant le contact avec les Européens.

---

3 *Ibid.*

4 *R.* c. *N.T.C. Smokehouse Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 672

5 *R.* c. *Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723.

6 *R.* c. Van Der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507, par. 69.

Dans l'arrêt *Gladstone*, la Cour a souligné deux différences fondamentales entre le droit de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles, droit dont il est question dans *Sparrow*, et le droit de vendre de la rogue de hareng sur varech commercialement. Tout d'abord, la Cour a précisé que le droit en cause dans *Sparrow* comportait une limite intrinsèque, ce qui n'est pas le cas du droit en cause dans *Gladstone*, puis a fait valoir l'importance de cette différence :

> Premièrement, le droit reconnu et confirmé dans la présente espèce — celui de vendre de la rogue de hareng sur varech commercialement — diffère considérablement du droit reconnu et confirmé dans *Sparrow* — celui de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Cette différence réside dans le fait que le droit en cause dans *Sparrow* comporte une limite intrinsèque qui est absente dans le cas du droit reconnu et confirmé visé dans le présent pourvoi. Les besoins en poisson d'une bande autochtone donnée, à des fins alimentaires, sociales et rituelles, comportent une limite intrinsèque — en effet, à un certain point, la bande aura assez de poisson pour satisfaire ces besoins. En revanche, la vente commerciale de rogue de hareng sur varech ne comporte pas de telles limites intrinsèques. Les seules limites aux besoins des Heiltsuk en matière de rogue de hareng sur varech destinée à la vente commerciale sont les restrictions extrinsèques dictées par la demande du marché et la disponibilité de la ressource.[7]
>
> L'importance de cette différence pour l'application du critère établi dans *Sparrow* tient à la position qui a été arrêtée dans cet arrêt et selon laquelle, sous réserve des limites découlant des besoins de conservation, la priorité en matière de pêche doit être accordée aux titulaires de droits ancestraux. Dans une situation où le droit ancestral est intrinsèquement limité, et où il est, de ce fait, facile de déterminer s'il a été respecté et si les autres usagers peuvent être autorisés à pêcher, l'application de la notion de priorité formulée dans *Sparrow* est logique.[8]
>
> Toutefois, quand le droit ancestral ne comporte pas de limite intrinsèque, la situation décrite dans *Sparrow* comme étant exceptionnelle devient alors la norme: dans les cas où le droit ancestral est dépourvu de limite intrinsèque, l'application de la notion de priorité formulée dans *Sparrow* signifierait que si un droit ancestral est reconnu et confirmé, ce droit deviendrait exclusif. Parce que le droit de vendre de la rogue de hareng sur varech sur le marché commercial ne peut jamais être considéré comme ayant été respecté complètement tant que la ressource est encore disponible et que le marché n'est pas saturé, donner priorité à ce droit de la manière proposée dans *Sparrow* équivaudrait à conférer à son titulaire l'exclusivité vis-à-vis de quiconque ne jouit pas du droit ancestral de participer à la récolte de la rogue de hareng sur varech.[9]

---

7 *R. c. Gladstone*, [1996] p. 723 au para. 57.

8 *Ibid.*, au para. 58.

9 *Ibid.*, au para. 59.

> Lorsque le droit ancestral en cause n'est pas assorti de limite intrinsèque, la doctrine relative à l'ordre de priorité n'exige pas que, une fois les objectifs de conservation respectés, l'État répartisse la ressource de façon à ce que ceux qui détiennent un droit ancestral d'exploiter commercialement la ressource se voient accorder le droit exclusif de le faire. Au contraire, cette doctrine commande que l'État démontre que, dans la répartition de la ressource, il a tenu compte de l'existence des droits ancestraux et réparti la ressource d'une manière qui respecte le fait que les titulaires de ces droits ont, en matière d'exploitation de la pêcherie, priorité sur les autres usagers.[10]

Sur ce point, la Cour a conclu en affirmant :

> ... en vertu de la doctrine relative à l'ordre de priorité énoncée dans *Sparrow* lorsque le droit ancestral auquel la priorité doit être donnée n'est pas assorti de limite intrinsèque, les tribunaux doivent évaluer les actions de l'État non pas pour voir si celui-ci a conféré ce droit en exclusivité (le moyen le moins draconien), mais plutôt pour déterminer si l'État a tenu compte de l'existence et de l'importance du droit en question.[11]
>
> L'existence de ces difficiles questions de répartition de la ressource étaye la position voulant que, dans les cas où un droit n'est pas assorti de limites intrinsèques adéquates, la notion de priorité exclusive doit être écartée.[12]

La deuxième différence importante selon la Cour tenait à ce que la conservation était le seul objectif à prendre en considération dans le cas des droits ancestraux pour satisfaire la norme énoncée dans *Sparrow*, tandis selon l'arrêt *Gladstone*, d'autres objectifs pourraient en plus être pris en considération :

> J'aborde maintenant la seconde différence importante entre la présente affaire et l'arrêt *Sparrow*. Dans cet arrêt, bien que notre Cour ait reconnu, à la p. 1113, que, pour les fins du premier volet du critère de la justification, il peut exister, outre la conservation, d'autres objectifs «impérieux et réels» en vertu desquels l'État pourrait agir, elle n'a toutefois pas eu à préciser quels pourraient être ces objectifs. De plus, pour définir les exigences applicables pour établir l'ordre de priorité ainsi que les rapports entre les titulaires de droits ancestraux et les autres usagers de la pêche, la conservation est le seul objectif que notre Cour a pris en considération. Cet examen restreint était logique dans *Sparrow*, car le ministère public avait soutenu que la limitation de la longueur des filets en cause dans cette affaire était une mesure de conservation nécessaire (de fait, la question de la nécessité de cette mesure n'a pas été tranchée dans cet arrêt). Toutefois, dans la présente affaire, même s'il est possible d'affirmer que certains aspects du régime gouvernemental de réglementation visent la conservation — par exemple le fait de fixer à 20 pour 100 des stocks estimatifs de hareng le total des prises admissibles

---

10 *Ibid.*, p. 766-767 au para. 62.

11 *Ibid.*, p. 768 au para. 63.

12 *Ibid.*, p. 769 au para. 66.

> ou celui d'exiger que les pêcheurs de hareng prêt à frayer fassent les frais des fluctuations des stocks de hareng, étant donné que cette pêche est moins écologique — d'autres aspects de ce régime ne concernent que peu ou pas des questions de conservation.
>
> ...
>
> Il est donc nécessaire, dans le présent pourvoi, de se demander quels sont, s'il en est, les objectifs que l'État peut poursuivre, outre la conservation, et qui permettront de satisfaire au premier volet de la norme de justification énoncée dans *Sparrow*.[13]
>
> Les droits ancestraux sont reconnus et confirmés par le par. 35(1) afin de concilier l'existence, en Amérique du Nord, de sociétés autochtones distinctives avant l'arrivée des Européens avec l'affirmation par Sa Majesté de sa souveraineté sur ce territoire. Ils constituent le moyen de préserver les éléments fondamentaux qui font partie intégrante de ces sociétés. Cependant, comme les sociétés autochtones distinctives existent au sein d'une communauté sociale, politique et économique plus large, communauté dont elles font partie et sur laquelle s'exerce la souveraineté de Sa Majesté, il existe des circonstances où, dans la poursuite d'objectifs importants ayant un caractère impérieux et réel pour l'ensemble de la communauté (compte tenu du fait que les sociétés autochtones font partie de celle-ci), certaines restrictions de ces droits sont justifiables. Les droits ancestraux sont un élément nécessaire de la conciliation de l'existence des sociétés autochtones avec la communauté politique plus large à laquelle ces dernières appartiennent. Les limites imposées à ces droits sont également un élément nécessaire de cette conciliation, si les objectifs qu'elles visent sont suffisamment importants pour la communauté dans son ensemble.[14]
>
> Bien que je n'entende aucunement me prononcer de façon définitive sur cette question, je dirais qu'en ce qui concerne la répartition de ressources halieutiques données, une fois que les objectifs de conservation ont été respectés, des objectifs tels que la poursuite de l'équité sur les plans économique et régional ainsi que la reconnaissance du fait que, historiquement, des groupes non autochtones comptent sur ces ressources et participent à leur exploitation, sont le genre d'objectifs susceptibles (du moins dans les circonstances appropriées) de satisfaire à cette norme. *Dans les circonstances appropriées* de tels objectifs sont dans l'intérêt de tous les Canadiens et, facteur plus important encore, la conciliation de l'existence des sociétés autochtones avec le reste de la société canadienne pourrait bien dépendre de leur réalisation.[15]

De plus, dans *Gladstone*, la Cour a discuté d'un autre facteur qui entre en ligne de compte dans la gestion d'une pêcherie qui inclut un droit ancestral de pêcher commercialement. Elle a affirmé :

> En outre, il convient de signaler que les droits ancestraux reconnus et confirmés par le par. 35(1) existent dans un contexte juridique où, depuis l'époque de la

---

13 *Ibid.*, p. 771-773 au para. 69.

14 *Ibid.*, p. 774-775 au para. 73.

15 Ibid., p. 775 au para. 75.

> Grande Charte, on reconnaît en common law un droit de pêcher dans les eaux à marée qui ne peut être aboli que par l'édiction de textes législatifs constitutionnels :
>
> [TRADUCTION] . . . les sujets de Sa Majesté ont le droit non seulement de naviguer mais encore de pêcher en haute mer et dans les eaux à marée.
>
> ...
>
> [I]l est établi sans conteste en droit depuis la Grande Charte qu'aucune nouvelle pêcherie exclusive ne peut être créée par concession royale dans les eaux à marée et qu'aucun droit du public de pêcher dans de telles eaux, existant alors, ne peut être retiré sans texte législatif constitutionnel.
>
> [Arrêt *Attorney-General of British Columbia c. Attorney-General of Canada*, [1914] A.C. 153 (J.C.P.C.), aux pp. 169 et 170 (le vicomte Haldane).]
>
> Même si le fait d'élever des droits ancestraux fondés sur la common law au rang de garanties constitutionnelles a manifestement une incidence sur les droits qu'a le public, en vertu de la common law, de pêcher dans les eaux à marée, on n'entendait sûrement pas, par l'édiction du par. 35(1), que ces droits reconnus au public par la common law soient éteints dans les cas où il existe un droit ancestral de pêcher commercialement. Comme il a été envisagé dans *Sparrow* au cours des années où, pour des besoins de conservation, il faut limiter de façon draconienne les prises de poisson, il est possible que pour respecter les droits ancestraux de pêche à des fins alimentaires sociales et rituelles il faille, au cours des années en question, suspendre le droit d'accès à cette pêche qui est reconnu au public par la common law. Toutefois, il n'a pas été envisagé dans cet arrêt que la reconnaissance et la confirmation de droits ancestraux auraient pour effet de mettre fin à ce droit d'accès du public, dans tous les cas où il existe, à l'égard d'une pêcherie, un droit ancestral de vendre le poisson commercialement. En tant que droit reconnu par la common law mais non par la Constitution, le droit d'accès du public à une pêcherie doit clairement céder la priorité aux droits ancestraux. Cependant, la reconnaissance de droits ancestraux ne doit pas être interprétée comme ayant pour effet d'éteindre le droit d'accès du public.[1]

Ainsi, en résumé, les principes légaux qui s'appliquent aux pêches de saumon rouge dans le fleuve Fraser sont les suivants :

a) Le droit des Autochtones de pêcher à des fins alimentaires, sociales ou rituelles est prioritaire par rapport à la pêche publique commerciale ou récréative. Le ministère des Pêches et des Océans a l'obligation constitutionnelle de s'assurer que ces exigences sont remplies.

b) La Constitution n'accorde pas aux Autochtones canadiens le droit de pêcher à des fins commerciales et chaque demande doit donc être évaluée de façon objective.

---

[1] *Ibid.*, p. 770-771 au para. 67.

d) Tous les Canadiens bénéficient de droits égaux en ce qui touche à la pêche publique du saumon à caractère commercial ou récréatif sur le fleuve Fraser.

LA STRATÉGIE RELATIVE AUX PÊCHES AUTOCHTONES

La Stratégie relative aux pêches autochtones (SRPA) a été introduite en juin 1992 par le ministre des Pêches et des Océans d'alors, l'honorable John Crosbie. Devant le Comité permanent des forêts et des pêches en mai 1993, le Ministre a décrit la SRPA comme un programme national, conçu pour mettre en œuvre l'arrêt de 1990 de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sparrow*, qui visait à accroître les perspectives économiques des Autochtones, tout en maintenant la stabilité et la rentabilité des pêches commerciales et sportives[17].

Le Ministre a concédé que la composante des projets pilotes de vente de la SRPA ne découlait pas directement de l'arrêt *Sparrow* mais constituait une réponse au problème répandu de braconnage et de vente illégale. En fournissant aux Autochtones un moyen légitime de vendre du poisson, le MPO espérait reprendre un certain contrôle sur une pêche commerciale illicite.

Il semble également que le MPO ait anticipé la possibilité que les tribunaux déterminent le droit des Autochtones à pêcher à des fins commerciales.

> C'est pourquoi, dans l'intérêt de toute l'industrie, pêche commerciale et pêche sportive, et de la stabilité, de même que pour tenter de rendre l'industrie profitable, nous faisons cet essai à titre expérimental pour voir... Plutôt que d'attendre que les tribunaux décident si vous pouvez ou ne pouvez pas vendre du poisson, ne serait-il pas mieux pour les gouvernements et les groupes en cause de concevoir un système qui satisfasse tout le monde et qui soit raisonnable? C'est pourquoi nous tentons cette expérience[18].[traduction libre]

En résumé, il était évident, d'après les déclarations du Ministre, que la composante de projets pilotes de vente de la SRPA était une expérience, qu'elle visait à ramener l'ordre là où régnait le chaos en ce qui a trait à la pêche et aux ventes illégales par les peuples autochtones, et qu'elle visait à protéger la stabilité et la rentabilité des pêches commerciales et sportives.

L'autre élément de la SRPA était le Programme de retrait des permis de pêche dans le Pacifique, annoncé en décembre 1992[19], en tant que programme pilote pour retirer des permis de pêche commerciale. Ce programme avait pour objet de faire l'essai de nouveaux moyens de réduire la puissance de capture de la flottille commerciale afin

---

17 Comité permanent des forêts et des pêches, *Procès-verbaux et Témoignages*, 6 mai 1993, 20:6.

18 *Ibid.*, 20:15.

19 Ministère des Pêches et des Océans, communiqué, *AFS Pacific Commercial Licence Retirement Program*, NR-P-92-27E.

que les exploitants commerciaux n'aient pas à subir de conséquences du transfert de possibilités de pêche à des groupes autochtones.

La SRPA a aussi créé les programmes de garde-pêche autochtones[20]. Ces programmes étaient conçus pour permettre aux groupes autochtones de participer à la surveillance de la pêche, à la gestion des stocks, à la mise en valeur et à l'évaluation de la pêche, à la protection de l'habitat et à l'application des règlements. Mis à part leurs autres rôles, on envisageait aussi pour les garde-pêche des fonctions d'application de la loi, mais ils ne devaient pas être armés ni autorisés à recourir à la force.

Ces deux programmes n'ont pas produit les résultats escomptés.

LE PLAN MIFFLIN DE 1996 — RESTRUCTURATION DE LA FLOTTILLE

En mars 1996, le MPO adoptait une stratégie visant à relancer la pêche au saumon du Pacifique. Appelée par la suite « le Plan Mifflin », cette stratégie avait deux principaux objectifs : améliorer la conservation et l'utilisation durable des ressources et fournir une occasion de veiller à la viabilité économique et à la compétitivité à long terme de l'industrie de la pêche commerciale du saumon. Selon le MPO, la stratégie découlait des recommandations de la Table ronde du Pacifique, qui se composait de représentants des secteurs des pêches commerciales, sportives et autochtones, de la province de la Colombie-Britannique et du MPO.

La stratégie comportait trois éléments principaux :

- Une approche prudente pour la gestion des pêches, c'est-à-dire l'application du principe de précaution pour fixer les taux de captures du saumon en général, ainsi que pour déterminer les réductions des taux de captures de certaines espèces et l'adoption de techniques de pêche plus sélectives pour des stocks en particulier.

- Une réduction de 50 % de la capacité de la flottille commerciale sur une période de plusieurs années. Pour donner le coup d'envoi, un programme de retrait volontaire de permis d'une valeur de 80 millions de dollars était offert la première année.

- Une nouvelle approche pour la délivrance des permis, divisant la côte en deux secteurs pour les senneurs et en trois pour les fileyeurs et ligneurs. Les détenteurs de permis devaient choisir de pêcher dans un de ces secteurs, avec un seul type d'engin. Si le détenteur de permis désirait pêcher dans un autre secteur ou avec un engin différent, il devait acquérir un permis à cette fin auprès d'un autre détenteur de permis. L'effet de ces mesures devait être

---

20 Ministère des Pêches et des Océans, Fiche d'information, *Fisheries Guardian Program*, 7 décembre 1992.

de créer un mécanisme de marché — cumul de permis — qui devait favoriser la rationalisation de la flottille.

Le troisième élément du programme a été particulièrement controversé. Alors qu'auparavant les pêcheurs avaient pu pêcher sur toute la côte de la Colombie-Britannique au moyen d'un seul permis, le cumul de permis les obligeait maintenant à en acquérir deux ou trois selon le genre de permis, afin de disposer des mêmes possibilités de pêche qu'avant. L'autre solution était d'accepter d'être limité à un secteur et à une sorte d'engin et de risquer de perdre des possibilités de pêche.

Bien que le but ait été d'améliorer le rendement financier de la flottille avec le temps et de modérer les pressions exercées par la pêche, c'est l'effet inverse qui s'est produit dans une certaine mesure. En forçant les pêcheurs à acheter des permis additionnels pour maintenir leur capacité de pêche, le cumul obligeait ceux qui restaient à accroître leur capitalisation. Par exemple, un fileyeur devait acquérir deux autres permis pour pêcher sur l'ensemble de la côte et, après la première série de rachats, un permis de pêche aux filets maillants coûtait entre 75 000 $ et 125 000 $[21].

À plusieurs reprises, on a amené les pêcheurs commerciaux à croire qu'ils bénéficieraient de la restructuration de la flottille :

> Le retrait de permis améliorera largement la viabilité financière de ceux qui restent au sein de la pêche commerciale... le secteur commercial devrait se porter beaucoup mieux à la suite du programme actuel de retrait de permis. Les membres de la flottille de pêche commerciale qui resteront seront les premiers bénéficiaires de l'augmentation des niveaux d'exploitation[22]. [traduction libre]

> Un changement permanent s'impose pour la pêche au saumon. Nous travaillons à préparer un avenir dans lequel la pêche rapportera de bons revenus aux pêcheurs et contribuera aux économies locales[23].

> Le Programme de retrait volontaire des permis de pêche commerciale du saumon est conçu pour atteindre les objectifs de conservation en réduisant de façon substantielle le nombre de bateaux de pêche titulaires de permis au sein de la flottille de pêche commerciale. Ce programme vise ainsi à réduire le niveau de dépendance à l'égard d'une ressource qui fluctuait largement, offrant davantage de possibilités aux pêcheurs qui restaient au sein de l'industrie[24].

> Les pêcheurs sur toute la côte auront maintenant une meilleure chance de tirer leur subsistance de cette flottille restreinte, mais plus forte. Si l'on ajoute à cela un

---

21 Phil Eidsvik, porte-paroie, B.C. Fisheries Survival Coalition, Steveston (Colombie-Britannique), *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

22 Ministère des Pêches et des Océans, *Un cadre de répartition du saumon du Pacifique 1999-2005, Une nouvelle direction*, 1998, p. 22.

23 L'honorable David Anderson, *Annonce du Plan du Canada pour le rétablissement du coho et des mesures fédérales d'intervention*, Déclaration, Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 juin 1998.

24 Ministère des Pêches et des Océans, *Pacific Fisheries Adjustment and Restructuring Program: A Plan to Revitalize Canada's Pacific Fisheries*, Progress Report for Year One — Juin 1998 à juillet 1999.

impératif solide de conservation et une gestion prudente, il est maintenant possible d'envisager une pêche plus viable[25].

J'étais au Delta Airport quand Brian Tobin a dit: «Les avantages de la rationalisation des flottilles s'accumuleront pour ceux qui restent dans l'industrie. » J'attends encore. Je n'ai encore rien vu[26].

Outre les promesses de meilleurs revenus et de stabilité accrue pour l'industrie, les pêcheurs se sont fait promettre que la réduction de la flottille qu'amènerait le plan de relance ne servirait pas à réallouer le poisson du secteur commercial à d'autres secteurs[27].

Les permis de pêche commerciale du saumon ont été retirés au moyen de deux programmes. Le premier d'entre eux, la Stratégie de revitalisation du saumon du Pacifique, a retiré 797[28] permis, sur un total de 4 112 admissibles, au cours de deux rondes de rachats, en 1996. Puis, une autre série de trois rondes, entre 1998 et 2000, en vertu du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique, a contribué à retirer 1 404 permis de plus, laissant 1 898 permis admissibles. Le coût total des rachats de permis dans le cadre des deux programmes a été de 275 millions de dollars[29].

---

25 Gouvernement du Canada, *Restructuring Canada's Pacific Fishery*, Bulletin, Volume 2, numéro 3, mars 2000, p. 3.

26 Mike Griswold, président, Gulf Trollers Association, *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

27 Ministère des Pêches et des Océans, communiqué, *Le Ministre annonce des modifications au plan de relance de la pêche au saumon du Pacifique*, C-AC-96-32F, 9 mai 1996.

28 Rapport du Vérificateur général de 1999, Chapitre 20.

29 Ministère des Pêches et des Océans, *Plan de revitalisation des pêches canadiennes du Pacifique — Plan d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique*, Rapport d'avancement de la troisième année — juillet 2000-juillet 2001, p. 1, 7.

Tableau 1 : Permis retirés au cours de la restructuration de la flottille de pêche au saumon du Pacifique

Engin	Admissibles au programme de 1996	Permis restants après le programme de 1996	Nombre de permis retirés, programme de 1998-2000	Permis restants admissibles	Pourcentage de permis retirés depuis 1996
Senne	536	487	216	271	49 %
Filets maillants	2256	1825	628	1097	49 %
Lignes	1291	989	460	529	53 %
Total	4112	3302	1404	1898*	54 %

* Ne comprend pas les permis de pêche commerciale du saumon détenus par la Northern Native Fishing Corporation ou les permis communautaires qui ne sont pas admissibles au rachat.

Source : *Plan d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique*, Rapport d'avancement de la troisième année, juillet 2000-juillet 2001.

Le nombre de bateaux qui demeurent admissibles à pêcher le saumon du fleuve Fraser est inférieur à ce qu'indiquent les réductions globales à cause de la répartition des permis selon les secteurs. En 2001, seulement 167 senneurs du secteur B, 250 fileyeurs du secteur D et 407 du secteur E, et 239 ligneurs du secteur G et 157 du secteur H pouvaient pêcher le saumon du fleuve Fraser[30].

Les mesures de conservation adoptées pour la flottille de senneurs, principalement l'obligation de charger les prises à l'épuisette plutôt qu'au moyen d'une rampe, ont réduit l'efficacité de la pêche d'environ 30 à 50 %. La réduction réelle de l'effort de pêche potentiel déployé pour les stocks du fleuve Fraser par rapport aux niveaux de 1995 oscillerait entre 80 % pour la flottille de senneurs et 85 % pour les ligneurs[31].

Bon nombre des pêcheurs qui ont choisi de continuer à pêcher se sont fiés au MPO et ont fait d'importants investissements dans des permis supplémentaires pour pouvoir continuer à pêcher dans plus d'un secteur de la côte de la Colombie-Britannique. Comme nous le montrerons dans le présent rapport, ces pêcheurs ont été induits en erreur. Malgré la réduction massive de la taille de la flottille, les possibilités de pêche ont été minimes en 1998, 1999, 2000 et 2001. Il convient de noter que la restructuration de la flottille a aussi eu des retombées négatives sur de nombreux pêcheurs autochtones qui composent environ 30 % de la flottille régulière de pêche commerciale.

---

30 Phil Eidsvik, *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

31 *Ibid.*, *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

PROBLÈMES POTENTIELS DE LA REMONTE TARDIVE DU SAUMON ROUGE DU FLEUVE FRASER EN 2001

Au printemps 2001, l'attention du Comité a été attirée sur les difficultés potentielles de gestion des pêches du fleuve Fraser à la suite du retour de plus en plus hâtif des stocks de saumon rouge de remonte tardive. Les répercussions possibles de ce changement de comportement étaient une perte de production à court terme et des risques à long terme pour les stocks, de même qu'une réduction des prises commerciales et sportives.

Le saumon rouge du fleuve Fraser comprend quatre grandes composantes : la remonte hâtive de la rivière Stuart, la remonte hâtive d'été, la remonte d'été et la remonte tardive. Des objectifs de gestion des pêches et d'échappées de géniteurs sont fixés séparément pour chacun de ces quatre grands regroupements du stock[32]. Néanmoins, il arrive que des mélanges de ces groupes soient exploités puisque les remontes des quatre groupes se recoupent.

Au cours des six dernières années, les poissons de remonte tardive sont revenus dans le fleuve Fraser à une période anormalement hâtive. Ainsi, ils passent plus de temps en eau douce et connaissent un taux de mortalité plus élevé avant le frai. De plus, ces poissons souffrent d'une infection parasitaire qui contribue à hausser leur taux de mortalité[33]. En raison du chevauchement de cette composante et de la remonte d'été dominante, les mesures de conservation visant à protéger la remonte tardive ont réduit les possibilités de pêche de la principale remonte d'été. En 2000, le Canada et les États-Unis ont pris des mesures pour garantir le respect des objectifs d'échappées de géniteurs, notamment la fermeture des pêches commerciales, autochtones et sportives dans les deux pays. Malgré ces mesures, aucun des objectifs fixés pour les échappées de géniteurs n'a été atteint.

La cause de la migration hâtive des poissons de remonte tardive n'est pas encore très bien comprise. En février 2001, la Commission du saumon du Pacifique a réuni un groupe de scientifiques chargés d'évaluer ce problème et de faire des recommandations à la suite desquelles les scientifiques du MPO devaient entreprendre des études pour trouver les causes de leur entrée précoce dans le fleuve et de leur mortalité.

Pour la saison 2001, on s'attendait à ce que la remonte soit plus forte que les quelques années précédentes. L'estimation totale des remontes de saumons rouges était de l'ordre de 6,8 à 12,8 millions, avec une probabilité de 75 % que la remonte dépasse les 6,8 millions. Une remonte de cette ampleur aurait permis aux pêcheurs commerciaux canadiens de faire des captures importantes. La composante de la remonte d'été devait

---

32 Plus de 50 cours d'eau tributaires contribuent aux retours de saumons rouges dans le fleuve Fraser. Chacune des quatre principales remontes est constituée d'un complexe de petites remontes.

33 Évalué par la Commission du saumon du Pacifique à 90 % pour la composante de remonte tardive du ruisseau Weaver. La remonte de la rivière Adams a aussi été touchée.

être forte par rapport à la moyenne à long terme, de sorte qu'on s'attendait à ce que les impératifs de ponte soient dépassés et que tous les secteurs bénéficient de possibilités de pêche. Ces prévisions optimistes, cependant, étaient atténuées par la possibilité de l'arrivée hâtive d'un stock de remonte tardive faible, dont la présence viendrait alors recouper dans le temps celle d'une forte composante de remonte d'été.

Les événements ont montré que les craintes de réduction des possibilités en 2001 étaient justifiées.

LA PÊCHE DU SAUMON ROUGE DU FLEUVE FRASER EN 2001

Aperçu du MPO

En février 2002, les représentants du MPO se sont présentés devant le Comité pour fournir un compte rendu de la pêche au saumon rouge du fleuve Fraser en 2001. Selon eux, les principaux facteurs qui déterminent les possibilités de pêche au saumon comprennent :

- les impératifs de conservation;
- la surveillance des prises en cours de saison afin de rajuster les possibilités de pêche en amont;
- la politique de répartition des prises;
- une politique de pêche sélective.

En ce qui concerne la pêche au saumon rouge du fleuve Fraser en 2001, les impératifs de conservation du Ministère ont été influencés par les facteurs suivants :

- la faiblesse anticipée des stocks de remonte hâtive de la rivière Stuart et de remonte hâtive d'été;
- les préoccupations extrêmes relatives à la conservation de la remonte tardive;
- un taux d'exploitation ciblé du coho de la rivière Thompson de moins de 3 %.

Comme il est indiqué précédemment, les prévisions étaient de 6,8 à 12,8 millions de saumons rouges dans le fleuve Fraser. Les pêches commerciales proposées devaient durer trois semaines, de la fin de juillet au milieu d'août, pour permettre de cibler principalement les stocks de remonte d'été tout en limitant les effets sur les stocks préoccupants.

À la fin de juillet, l'estimation de la remonte d'été en cours de saison totalisait environ six millions, soit un nombre suffisant pour permettre des pêches commerciales dans le détroit de Johnstone et le détroit de Juan de Fuca. Des pêches aux filets maillants dans le fleuve Fraser étaient également prévues à ce stade, mais ne pouvaient avoir lieu avant que les poissons de la remonte hâtive d'été aient quitté le cours inférieur du fleuve Fraser.

Au début d'août, l'estimation du stock d'été a été abaissée à cinq millions, ce qui restait suffisant pour permettre de modestes pêches à « incidences limitées », en d'autres mots, une pêche sportive et une pêche en vertu de la SRPA avec une composante de projets pilotes de vente. Le 8 août, l'effectif estimatif des stocks de remonte d'été était rabaissé davantage à quatre millions, ne laissant aucune possibilité de pêche commerciale. Le 17 août, l'estimation de la remonte d'été était révisée à la hausse à cinq millions, ce qui aurait permis des prises commerciales, mais à ce point, la présence de saumons rouges de remonte tardive empêchait toute activité de pêche à des fins commerciales, sportives ou même pour les projets pilotes de vente.

Les possibilités de pêche au saumon rouge des flottilles commerciales au cours de la saison de 2001 se sont résumées à ce qui suit :

Senne, Juan de Fuca :	2 jours
Senne, détroit de Johnstone :	2 jours
Filets maillants, détroit de Johnstone :	5 jours
Filets maillants, fleuve Fraser :	0 jour
Lignes traînantes, côte ouest, île de Vancouver :	19 jours
Lignes traînantes, détroit de Johnstone et secteur 29 :	9 jours

Les captures ont aussi été modestes :

Secteur B, sennes :	75 000
Secteur D, filets maillants :	94 000
Secteur E filets maillants :	12 000*
Secteur G lignes traînantes :	18 000
Secteur H lignes traînantes :	61 000
Pêche sélective :	35 000

* Pêche en guise de protestation non autorisée, le 22 août 2001

Source: MPO — données préliminaires sur les prises[34].

Malgré les possibilités de pêche limitées, la réduction des droits de permis a été refusée car, selon les représentants du MPO, toutes les catégories de permis de pêche commerciale du saumon avaient eu des possibilités de pêche en 2001, même la pêche aux filets maillants dans le secteur E, qui a pu pêcher le saumon kéta à Nitinat, au milieu de l'île Vancouver, et dans le secteur 29 du fleuve Fraser.

Saison de 2001 de la flottille de pêche aux filets maillants du secteur E

Aucune pêche au saumon rouge du fleuve Fraser n'a été autorisée pour la flottille de pêche aux filets maillants du secteur E en 2001. Le MPO a expliqué que cette flottille était la dernière à exploiter les stocks du fleuve Fraser à des fins commerciales et qu'elle était ainsi la plus touchée par les changements d'estimation de l'effectif de remonte. Ainsi, lorsque l'estimation de la remonte baisse, les possibilités de cette flottille sont réduites ou éliminées, comme elles l'ont été en 2001. Par ailleurs, lorsque l'estimation de la taille de la remonte augmente en cours de saison, c'est la flottille de pêche aux filets maillants du secteur E qui en bénéficie le plus. En réalité, les prises déclarées par les fileyeurs du secteur E provenaient d'une pêche pratiquée en guise de protestation, le 22 août 2001.

Tôt au cours de la saison, les fileyeurs du secteur E ont été amenés à croire qu'ils auraient une pêche substantielle, bien que certains pêcheurs se soient montrés sceptiques :

> En mars ou février de cette année, j'ai assisté à une réunion sur l'île de Vancouver concernant la pêche à venir du saumon sockeye. En gros, on nous a promis pour la zone E qu'on attraperait tellement de poissons que nous ne saurions pas quoi en faire. Les responsables parlaient à l'époque d'environ 19 millions de poissons. Je leur ai dit de ne pas être si confiants, puisque nous sommes dans l'arrière-saison. Devant nous se profilent la pêche du détroit de Johnstone, la pêche des bateaux à lignes traînantes et la pêche des bateaux senneurs. Puis, il y a également la pêche autochtone, la pêche américaine, et enfin nous. La pêche

[34] Ministère des Pêches et des Océans, Mémoire au Comité, le 19 février 2002.

sportive se trouve même avant nous. Nous sommes les bons derniers. Et finalement, nous n'avons pas pu pêcher.

Ken Connolly, coordonnateur, Area E
Gillnetters Association

L'ouverture de la pêche dans le secteur E a été annulée à la dernière minute, mais on a tout de même permis aux bandes qui avaient pratiqué une pêche commerciale dans le cadre de projets pilotes de vente la semaine précédente de faire une pêche de subsistance. C'est cette mesure qui a précipité la pêche de protestation :

Alors, il m'a dit qu'il essayerait de me donner une chance de pêcher, mais à la dernière seconde, il a changé d'idée et on nous a donné la permission de pêcher 50 000 poissons. Cependant, il a donné la permission aux Autochtones qui sont allés pêcher cette journée: les bandes de Tsawwassen, Stó:lo, Fort Langley, Katzie et Musqueam. La pêche Musqueam était la dernière. Ce fut le comble pour les bateaux à filets maillants sur le fleuve Fraser.

Ken Connolly, coordonnateur, Area E
Gillnetters Association

Lorsque l'estimation de la remonte d'été a été révisée à la hausse à cinq millions le 17 août, il y aurait normalement eu suffisamment de poisson pour permettre à la flottille de fileyeurs du secteur E de pêcher; cependant, à ce stade, les préoccupations à l'égard de la conservation du saumon rouge de remonte tardive ont empêché la flottille de pêcher. Les poissons de remonte tardive souffrent d'une infection parasitaire qui, associée à une arrivée précoce, entraîne un taux de mortalité de plus de 90 % pour certaines composantes du stock. En raison de ce taux élevé de mortalité, on a effectivement empêché la flottille de fileyeurs du secteur E de pêcher, pour laisser peut-être 300 poissons de plus dans les frayères. Ainsi, la pêche aux filets maillants qui aurait produit des avantages économiques d'environ 5 millions de dollars a été annulée pour permettre à 300 poissons environ de frayer sur un total de 105 000 géniteurs[35]. De l'avis du Comité, cette décision était injustifiée.

L'explication du MPO de ne pas permettre la pêche commerciale aux filets maillants dans le secteur E pour des raisons de conservation a été accueillie avec scepticisme, car on permettait par ailleurs une pêche de subsistance importante :

Or, en 2001, nous avons eu interdiction de pêcher, alors que d'autres ont pêché chaque fin de semaine sous notre nez, d'avril à août, au moins deux jours par semaine. Et l'on nous dit qu'il s'agit d'un problème de conservation et que c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas pu pêcher. ... Il n'y a pas de problème de

---

[35] L'estimation est calculée comme il suit. La proposition prévoyait une récole de 60 000 saumons rouges pour les fileyeurs du secteur E. Au moment où la pêche devait avoir lieu, 10 % des poissons dans le cours d'eau étaient des poissons de remonte tardive, ce qui signifie que la flottille aurait pris environ 6 000 saumons de remonte tardive. Puisque l'on s'attendait à un taux de mortalité pour ces poissons de 90 %, seulement 600 d'entre eux avaient des chances de remonter le cours d'eau. Sur ces 600, environ la moitié, soit 300, auraient été des femelles.

> conservation. Si quelqu'un est autorisé à pêcher, c'est qu'il ne s'agit pas d'un problème de conservation. La conservation est une priorité qui passe avant la pêche de consommation et avant la réattribution à d'autres.
>
> Mike Forrest, à titre personnel

> La flotte de pêche commerciale n'est pas sortie de l'année afin de protéger les saumons de remontée tardive. Les bateaux à filets maillants de la zone E n'ont pas pêché. Les senneurs ont décidé de pêcher tout un jour en réaction à de tels abus comme celui que je viens de mentionner. Il ne semble pas y avoir de réglementation à ce sujet.
>
> Larry Wick, B.C. Vessel Owners' Association

Afin d'éviter les problèmes éprouvés par les fileyeurs du secteur E durant la campagne 2001, la Area E Gillnetters Association a proposé pour 2002 un plan qui insiste sur la souplesse et la pêche à impact réduit. Le plan contient les éléments suivants : flottille réduite, filets plus petits, saisons plus courtes annoncées avec moins de préavis, rapports exacts en temps réel sur les prises, application stricte et techniques de capture sélectives.

Saison de 2001 de la flottille de senneurs du secteur B

D'après l'estimation faite avant la saison, l'année 2001 devait fournir les premières possibilités de pêche importantes depuis quatre ans pour la flottille de senneurs. En fin de compte, les possibilités de pêche et les prises des senneurs du sud ont été minimes. À cause des inquiétudes au sujet des remontes hâtives et tardives, la saison de pêche s'est limitée à une ouverture de 7 à 10 jours.

La pêche à la senne dans le secteur B de la côte sud comprend les secteurs statistiques 11 à 29 et 121, c'est-à-dire le détroit de la Reine-Charlotte, le détroit de Johnstone, le détroit de Georgia, le détroit de Juan de Fuca et la côte ouest de l'île de Vancouver. La présente section décrit la pêche qui a eu lieu dans le détroit de Juan de Fuca (secteur 20) en août 2001.

Après une planification poussée, le MPO a fini par approuver la pêche à la fin de juin; cependant, il a adopté une approche prudente, en ne permettant pas à la flottille de pêcher dans le détroit de Juan de Fuca à moins qu'on élimine la nature concurrentielle de l'activité.

Le MPO a imposé un certain nombre de conditions à la flottille, soit :

- une mise en commun des prises au lieu d'une pêche en concurrence;
- des observateurs à bord pour la surveillance et la validation des prises;

- la démonstration des taux de sélectivité et de mortalité dans les eaux de la côte sud malgré la capacité déjà démontrée de sélectivité dans les eaux de la côte nord;

- un début de pêche lent, l'effort pouvant augmenter si les interceptions étaient faibles et dans des limites appropriées et si tout le monde respectait les règles;

- du matériel spécialisé à bord pour les espèces non ciblées;

- une garantie de bonne exécution de 5 000 $;

- un contrat signé pour chaque bateau l'obligeant à respecter des conditions et des pratiques de pêche particulières.

Les bateaux de la flottille, même ceux qui ne participaient pas, ont dû verser 500 $ de droits non remboursables en frais d'administration et de formation. Au total, la flottille a versé des « droits d'accès » de 600 000 $[36,37]. En outre, la flottille a fourni au MPO le navire de gestion de la pêche.

Bien qu'environ 130 bateaux aient été admissibles à pêcher, seulement 73 des 165 bateaux titulaires de permis y ont participé. La pêche a duré deux jours au cours de la semaine se terminant le 11 août. Elle a commencé prudemment le premier jour, avec 15 bateaux. Il a fallu attendre jusqu'à midi, le deuxième jour, pour voir tous les 73 bateaux participants pêcher. La pêche s'est poursuivie jusqu'à 19 h, puis a été interdite pour le reste de l'année. Le décompte final était d'environ 46 000 saumons rouges, soit à peu près 4 000 livres par bateau. Les bateaux devaient faire des rapports radio après chaque trait.

La valeur des prises a été estimée à environ 5 600 $ par bateau, ce qui n'était même pas suffisant pour couvrir le coût du carburant des bateaux qui venaient du nord. Ce montant représente un faible rendement sur le coût annuel d'une licence (3 800$) et un très faible rendement pour l'investissement dans un senneur qui, dans le sud, coûte environ un million de dollars.

Des témoins ont indiqué au Comité que cette pêche avait érodé davantage la crédibilité du MPO :

> Après cet échec, il sera difficile de faire accepter à la flottille une autre initiative et espérer qu'elle sera prise au sérieux. Il n'a pas été facile de convaincre tout le monde de participer à cette pêche. C'était une méthode de pêche au saumon

---

[36] La garantie de bonne exécution de 5 000 $ a été versée par 123 navires de la flottille, pour un total de 615 000 $. Cet argent a été par la suite remis aux pêcheurs puisque les règles de la pêche avaient été respectées.

[37] Bob Rezansoff, président, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia, *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

entièrement différente. Cela n'a jamais été fait avant sur cette côte. Nous avons joué le jeu, mais en fin de compte, nous n'avons pas eu la carotte. Dorénavant, personne ne croit plus les promesses du Ministère.

Bob Rezansoff, président, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

La pêche commerciale du fleuve Fraser de 2001 en bref

Après le dénombrement final, malgré une remonte substantielle du saumon rouge en 2001 (et d'autres espèces), on se rend compte que la pêche commerciale sur le fleuve Fraser a été à peu près nulle. Malgré des retours de 6,4 millions de saumons rouges dans le fleuve Fraser en 2001, le total des prises commerciales publiques était seulement de 295 000 poissons[38]. En 1987, tandis que la remonte était légèrement plus importante, mais comparable, à 7,7 millions, on a dénombré 1 200 jours-senneurs et 10 000 jours-fileyeurs. En 2001, alors que la remonte était juste un peu moins importante qu'en 1987, la pêche s'est résumée à seulement 40 jours-senneurs et à aucun jour-fileyeur.

Tableau 2 : Comparaison des possibilités de pêche commerciale du saumon rouge dans le fleuve Fraser en 2001 et en 1987

Année	1987	2001
Remonte de saumons rouges du fleuve Fraser	7,7 millions	6,4 millions
Jours-senneurs (zone 20)	1 200	40
Jours-fileyeurs	10 000	Aucun
Jours-ligneurs	Pas de données	Pas de données
Prises commerciales publiques	3 232 000	295 000
Prises des Autochtones	508 000 (Autochtones dans le fleuve, 468 000; Autochtones à l'extérieur, 40 000)	831 000 (pêche dans le fleuve Fraser à des fins alimentaires, sociales et rituelles, 482 000; pêche en mer à des fins alimentaires, sociales et rituelles, 174 000; projets pilotes de vente, 175 000)[39]

[38] Commission du saumon du Pacifique, Comité du Fraser.

[39] *Ibid.*

La saison de pêche de 2001 a été résumée ainsi par des témoins :

> Une autre évaluation quantitative que vous avez probablement entendue aujourd'hui, mais si ce n'est le cas, est que cette saison, un excédent de 30 millions de saumons roses, de saumons sockeye et de saumons kéta sont retournés au fleuve Fraser. La prise commerciale était seulement de 1,5 million. On n'a pu voir des échappées de cette taille que pendant trois années au cours du siècle précédent. Les prises n'ont jamais été aussi petites. En général, je pense que cela suffit à démontrer l'ampleur de la mauvaise gestion. Nous avons tout intérêt à l'appeler par son nom.
>
> John Sutcliffe, vice-président, United Fishermen and Allied Workers Union

> Le MPO avance d'innombrables raisons pour expliquer l'absence de ces occasions, mais il ne peut y avoir aucune excuse quant au fait qu'une remontée de cette importance n'ait pas donné lieu à une pêche commerciale dans le fleuve Fraser.
>
> Richard Nomura, à titre personnel

Répercussions sur les pêches publiques et l'économie de la transformation

La pêche au saumon dans le fleuve Fraser représentait autrefois 80 % de la valeur de la pêche au saumon en Colombie-Britannique et le saumon rouge, à lui seul, composait 60 % de la pêche au saumon du fleuve Fraser. Avant 1992, la pêche dans le fleuve Fraser produisait environ 150 millions de dollars par année. Par le passé la pêche en Colombie-Britannique rapportait approximativement un milliard de dollars au cours d'une année normale, dont environ 800 millions provenaient des marchés d'exportation. Au cours des trois dernières années, cependant, la pêche dans le fleuve Fraser a été pour ainsi dire fermée.

En 2001, la pêche commerciale au saumon rouge dans le fleuve Fraser a produit seulement 295 000 saumons rouges d'une valeur d'à peu près 2,5 millions de dollars. La flottille de senneurs n'a pêché que pendant 40 jours-bateaux dans le secteur 20 et la flottille de fileyeurs du secteur E n'a pas pêché du tout. (C'était la deuxième fois en quelques années. En 1999, les fileyeurs du fleuve Fraser n'avaient pas pêché pour la première fois dans leur histoire). Les effets de la perte de possibilités de pêche dans le fleuve Fraser sur la vie des pêcheurs commerciaux et des travailleurs d'usine ont été dévastateurs. Même si les débarquements se rétablissaient, la fermeture presque complète de la pêche au saumon du fleuve Fraser pourrait avoir des effets à long terme sur les marchés d'exportation tels que le Japon où la crédibilité des exportateurs a été entachée.

Il semble y avoir deux facteurs primordiaux à cette situation : l'adoption par le MPO d'une approche hautement « prudente » pour la gestion des stocks de saumon rouge du fleuve Fraser et les complexités additionnelles apportées par des pêches commerciales autochtones distinctes en vertu de la SRPA.

LES PROBLÈMES DE LA SRPA

Les captures des Autochtones et les prises commerciales

Selon les représentants du MPO, le nombre approximatif total de prises de saumon rouge du fleuve Fraser par les Autochtones s'élevait à 672 000 poissons, dont 190 000 dans le cadre du programme de projets pilotes de vente et 482 000 capturés à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans le fleuve Fraser même[40,41]. D'autres témoins, toutefois, estiment que le total des captures de saumon rouge du fleuve Fraser par les Autochtones est beaucoup plus élevé, à environ 1,5 million, dont 269 000 poissons pour les projets pilotes de vente[42].

Ainsi, pendant que le MPO interdisait la pêche des flottilles commerciales publiques, il autorisait une pêche autochtone à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans le fleuve Fraser pendant 30 jours, à compter du 1er août 2001. L'objectif de cette pêche était de 80 000 prises.

Le MPO estime le total des captures à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans le secteur 29 (zone du fleuve Fraser), y compris les prises par les six senneurs, à 69 807 poissons[43]. Selon le Comité, cette donnée est peu plausible. Compte tenu de l'effort déployé en nombre de jours-bateaux pour la pêche à la senne autochtone qui représente jusqu'à quatre fois et demie celui de toute la flottille commerciale publique dans le secteur 20 (détroit de Juan de Fuca), le Comité croit que les prises des six senneurs étaient probablement beaucoup plus élevées.

Selon la BC Fisheries Survival Coalition (BCFSC), les bandes de Musqueam, Tsawwassen et de Sto:lo ont capturé plus de saumon rouge du fleuve Fraser en 2001 (396 683) que toutes les flottilles publiques de senneurs, de ligneurs et de fileyeurs de la C-B (295 000)[44].

La SRPA — Programme des projets-pilotes de vente

De tous les éléments de la politique du MPO et de la gestion de la pêche du fleuve Fraser, le Programme des projets-pilotes de vente a été le plus critiqué. La priorité et la surveillance comptaient parmi les grandes lacunes des programmes des projets pilotes de vente. Les témoins ont affirmé que s'il devait y avoir des pêches commerciales

---

40 Paul Ryall, ministère des Pêches et des Océans, *Témoignages* du Comité, le 19 février 2002.

41 L'estimation du MPO ne semble pas inclure la pêche par les Autochtones du saumon rouge du fleuve Fraser dans les zones marines, qui représente 174 000 poissons.

42 Phil Eidsvik, *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

43 Paul Ryall, *Témoignages* du Comité, le 6 mai, 2002.

44 Phil Eidsvik, *Témoignages* du Comité, le 19 novembre 2001.

distinctes, elles ne devraient pas avoir priorité sur les pêches commerciales publiques, mais devraient plutôt avoir des ouvertures simultanées et des indicateurs semblables.

M. Arnie Narcisse de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission (BCAFC) a expliqué que le rôle du programme des projets-pilotes de vente était de favoriser une pêche plus ordonnée, de réduire l'incertitude et d'apporter une plus grande certitude aux pêches non autochtones. Faisant remarquer que la plupart des Premières Nations souhaitaient étendre les projets-pilotes de vente pour normaliser leurs relations avec le Canada au sujet de la vente de poisson, il a indiqué ce qui suit :

> Il est certain que les projets-pilotes de vente devraient être étendus. Il faudrait en éliminer le caractère pilote. On devrait dire, voici une reconnaissance de vos droits ancestraux, et une certaine connaissance de l'objectif du discours du Trône qui précise fondamentalement que nous voulons améliorer la vie de nos populations d'Indiens, ici, au Canada. Quoi de mieux pour le faire que d'utiliser les ressources?

M. Narcisse a affirmé le droit des Premières Nations de participer à la pêche commerciale :

> Il est fondé sur l'affirmation du droit ancestral et du titre qui s'y greffe, Messieurs. Il suffit de consulter les livres d'histoire. Regardez les documents sur Wells Fargo et les documents sur la Compagnie de la Baie d'Hudson; regardez les transactions qui s'y sont faites. Elles figurent même dans vos fameux livres d'histoire, pour l'amour de dieu. Ce sont les mesures prises par les gens de la conserverie en 1888 qui nous ont interdit l'accès au fleuve. Nous avons bouclé la boucle en 114 courtes années. Nous revoyons maintenant le même effort pour nous empêcher d'accéder aux cours d'eau et d'en retirer les avantages économiques que procurent ces ressources halieutiques. Fondamentalement, tout vient de ce que ma peau est brune et que j'ai un droit ancestral à l'égard de ces ressources halieutiques.

En vertu de la politique du MPO, cependant, le programme des projets-pilotes de vente de la SRPA n'a pas priorité sur la pêche commerciale publique[45]. En principe, il est censé être réparti, réglementé de la même façon que toute autre pêche commerciale. Selon des témoins, les choses se passent différemment dans la pratique; le MPO accorde les autorisations de la pêche pour les projets-pilotes de vente avant celles de la pêche publique, avec une réglementation différente, plus souple ou même sans réglementation :

> Ils pêchent en premier, nous pêchons ensuite — si nous pêchons. Dans le cas présent, ils ont pêché trois fois cette année et nous n'avons pas pêché une seule fois. Et l'on prétend qu'il n'existe pas de privilèges?
>
> Mike Forrest, à titre personnel

> Il nous avait été rapporté que le programme de projets pilotes de vente, étant donné qu'il s'agissait d'une pêche commerciale, serait géré comme une quatrième catégorie d'engins et ne serait aucunement prioritaire pendant les autres années.

---

45 Ministère des Pêches et des Océans, *Politique de répartition du saumon du Pacifique*, octobre 1999, p. 36.

> Ce qui a vraiment posé un problème est l'interprétation qu'en a fait le MPO dans le sens le plus large du terme en autorisant le commencement des projets pilotes de ventes dès qu'il y avait une récolte commerciale non autochtone de saumons sockeye sur le fleuve Fraser, et ce n'importe où sur la côte. En dépit du fait que nous étions tous gérés comme une seule zone, cela a permis aux Autochtones de sauter juste devant la ligne alors que nous restions assis sur le quai.
>
> Richard Nomura, à titre personnel

Les témoins ont expliqué que le MPO avait traité les ententes de pêche (projets-pilotes de vente) comme des obligations contractuelles garantissant un accès à la pêche :

> J'aimerais dire une chose qui sera probablement en défense du ministre. Le ministre a l'impression que les projets-pilotes de vente, qui étaient un accord sur les captures, devaient être mis sur un pied d'égalité avec la pêche commerciale. Ce n'est pas le cas. La pêche pour les projets-pilotes de vente cette année a été traitée comme un accord contractuel qui primait sur le reste, comme si elle avait une justification constitutionnelle aussi.
>
> Mike Griswold, président, Gulf Trollers Association

Les témoins ont indiqué qu'il serait plus juste de fonder la pêche pour les projets-pilotes de vente sur la taille de la remonte, puisqu'on ne sait pas à l'avance s'il y aura suffisamment de poisson pour permettre à la fois une pêche garantie pour les projets-pilotes de vente et une pêche commerciale.

Certains témoins croient que le véritable objet des projets-pilotes de vente prévus par la SRPA était de dégager le gouvernement fédéral des obligations associées aux revendications territoriales et que, ce faisant, déplaçaient le fardeau vers un segment de la société, notamment l'industrie de la pêche commerciale et les personnes dont la subsistance en dépend :

> Et je suis canadienne. Je veux être traitée sur un pied d'égalité, pas avec ... tous les pêcheurs autochtones. Je suis un être humain. Je veux tout partager de façon équitable. J'ai une famille, des enfants et un mari malade. Sans poisson — sans argent, je ne peux pas vivre. C'est très dur pour moi.
>
> Kim Nguyen, porte-parole, B.C. Vietnamese Fishermen's Association

> Le problème réel est constitué par la direction où le ministère entraîne le pays et ses citoyens. Il tente de résoudre les problèmes sociaux et économiques en réorientant une industrie tout en cédant ces privilèges à un groupe de population favorisé.
>
> Richard Nomura, à titre personnel

> Si le Canada veut régler la question des Autochtones, alors ne m'ôtez pas le pain de la bouche. Je suggère que les représentants viennent me voir, me paient et je partirai. Mais, je crois qu'il est injuste d'intervenir et de s'emparer du travail de la dame qui vient de parler et de bien d'autres personnes pour résoudre un problème

qui s'est passé il y a de nombreuses années et qui n'a été causé par aucune de ces personnes. Nous n'avons rien fait de mal. Nous avons pêché lorsque c'était permis. Nous avons respecté les promesses, nous nous sommes soumis aux réglementations et maintenant on nous enlève nos privilèges. Je terminerai sur ce point.

Larry Wick, B.C. Vessel Owners Association

Les témoins ont décrit le programme des projets-pilotes de vente comme étant mal conçu, ayant une efficacité marginale pour les membres des Premières Nations, mais comportant un coût énorme pour les membres de l'industrie de la pêche commerciale. Ils ont affirmé qu'il contribuait à la pauvreté et à la disparité économique au sein des collectivités côtières autochtones et non autochtones surtout au nord de Campbell River, et ils affirment que les pêcheurs autochtones, qui composent environ 30 % de la flottille commerciale, en souffrent également :

J'ai d'excellents amis au sein des nations autochtones qui travaillent dans l'industrie comme moi. Ils sont très insatisfaits, comme nous, surtout ceux qui œuvrent dans le secteur commercial. Plusieurs d'entre eux trouvent cette décision injuste.

Larry Wick, B.C. Vessel Owners Association

Les témoins ont critiqué la SRPA, la jugeant raciste et suscitant la division :

Le programme de la stratégie des pêches autochtones mis en oeuvre est vraiment mauvais. Il est basé sur les origines raciales et cela ne peut continuer ainsi. Je n'arrive pas à trouver une explication à cela. Considérez-le sous un autre angle. Que penseriez-vous si vous n'étiez pas autorisés au sein du gouvernement du Canada, au sein de votre caucus ou dans le secteur principal tout simplement parce que vous n'appartenez pas à une bande autochtone, si vous n'étiez pas autorisés à débattre des problèmes ou de quelque sujet que ce soit, et que cette décision était fondée uniquement sur des principes raciaux? Est-ce que cela serait juste? Eh bien, c'est la même chose dans notre industrie. Nous sommes mis de côté uniquement sur des principes de race.

Gary Sonnenberg, à titre personnel

Je n'en dirai pas plus à propos de la SRPA, mais il faut bien savoir que le programme a perdu tout contrôle de la situation. Cet accord déchire une industrie: il est injuste et inéquitable.

Larry Wick, B.C. Vessel Owners Association

Les témoins ont demandé de revenir à une seule pêche commerciale pour tous, Autochtones et non-Autochtones, ce qu'on avait l'habitude d'appeler la « solution industrielle ». Par exemple :

> Une seule pêche commerciale suffit pour tous, basée non sur les races, mais sur un ensemble de règlements auxquels tous doivent se soumettre. C'est la seule façon d'agir pour maintenir une pêche commerciale rentable sur cette côte.
>
> Gary Sonnenberg, à titre de particulier

M. Narcisse de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission a semblé communiquer un message mitigé concernant la pêche en vertu des même règles que la pêche commerciale :

> Nous le répétons, encore et encore, et nous devons respecter les mêmes règles. Il n'y a pas de règles particulières pour nous ici;
>
> De mon point de vue, le MPO n'a pas à nous dire quand nous pouvons pêcher et quelle quantité.

M. Narcisse a expliqué que, selon lui :

> Les règles et les règlements sont encore assujettis aux droits ancestraux. Certaines personnes ont une perception ou une conception erronée selon laquelle ce serait l'inverse.

Il ajoute que la priorité d'accès doit être connue et que les Premières Nations ont eu beaucoup de difficulté sur ce plan. Il a cité, en exemple, la pêche sportive qui se poursuit 365 jours par année, tandis que certaines pêches autochtones n'ont pas duré 14 jours au total l'année précédente.

Confusion de la pêche à des fins de ventes et de subsistance

Un des aspects troublants du programme de projets-pilotes de ventes, pour plusieurs témoins, a été la difficulté de distinguer entre le poisson de subsistance et le poisson destiné à être vendu. Une des raisons de cette situation a été la reclassification par le MPO en 2001 du poisson destiné à être vendu en poisson de subsistance, et vice-versa, à cause des changements d'estimation de l'effectif de remonte.

> Il est évident que ces règlements et ces changements font volte-face tellement facilement ... il n'y a vraiment plus de différence ente les projets-pilotes de ventes et les poissons de consommation. Il s'agit fondamentalement du même poisson.
>
> Richard Nomura, à titre personnel

Selon certains témoins, l'absence de distinction précise entre le poisson de subsistance et le poisson destiné à être vendu pose un problème pour deux raisons. La première, parce qu'en reclassant une pêche à des fins de subsistance en projet-pilote pour la vente, la pêche autochtone en cours peut toujours obtenir priorité sur la flottille commerciale; et la seconde, parce qu'il y a peu de contrôle sur la vente illégale de poisson capturé à des fins de subsistance :

> Tout s'embrouille, cela devient la pêche autochtone. Nous mélangeons les deux. Et lorsqu'une priorité s'attache à l'une et non à l'autre, il suffit de démontrer que toute prise n'est qu'à fin alimentaire et non à d'autres fins puisque c'est là que se trouve la priorité. Ils pourront toujours aller pêcher avant les pêcheurs professionnels tant qu'ils peuvent démontrer que c'est à des fins alimentaires et non pour les projets pilotes de vente. C'est là le problème.
>
> Mike Forrest, à titre personnel

> Actuellement, tout est complètement mélangé — le poisson de consommation, le poisson destiné à la vente, et celui dont on ne connaît pas la destination — et tout est vendu. Et il n'y a pas de contrôle du respect de la *Loi*, donc le poisson peut se retrouver congelé dans un entrepôt d'emmagasinage; il est supposé être utilisé pour la consommation, mais il se retrouve congelé dans un entrepôt d'emmagasinage et sera peut-être vendu l'année prochaine. Eh bien, à moins de le suivre à la trace, vous ne pouvez engager des poursuites judiciaires. Officiellement, il s'agit de poisson de consommation.
>
> Mike Forrest, à titre personnel

Les commentaires faits par les représentants de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission semblent aussi indiquer que la distinction n'est pas claire entre le poisson pêché à des fins alimentaires, sociales et rituelles et le poisson capturé à des fins commerciales. Par exemple, en ce qui a trait à l'accord conclu en vertu de la SRPA avec les Tl'etinqox-t'in (Ts'ilhquot'in national government) qui interdit expressément la vente de poisson capturé à des fins alimentaires, M. Narcisse a déclaré :

> Ce que je puis vous dire, cependant, c'est que l'allocation prévue par les accords de la SRPA ne donne que 16,6 poissons par personne à la nation Tl'etinqox-t'in. Une nation de 6 000 personnes a une allocation de 110 000 poissons. Cette quantité n'a pas été haussée depuis la signature de l'entente d'origine. Alors dites-moi comment un Indien peut vivre avec 16,6 poissons par année quand c'est son seul moyen de subsistance.

M. Narcisse a aussi proposé, comme besoin alimentaire raisonnable :

> Je vous dirais mille poissons par Indien. Commençons par ça. Alors, nous aurions peut-être la possibilité de tirer parti des avantages économiques de la pêche.

Vente de poissons de subsistance

Les témoins se sont plaints que non seulement il n'y avait aucun contrôle sur la vente illégale de poisson de subsistance, mais que ces ventes étaient manifestes :

> Maintenant, je ne nie pas le fait qu'ils ont un droit de pêcher à des fins alimentaires, rituelles et sociales, mais pendant tout l'été, lorsque je reste assis à attendre le poisson pendant qu'ils pêchent sans arrêt, vous pouvez aller n'importe où et vous trouverez beaucoup de numéros de téléphone affichés. Il vous suffit de passer un coup de téléphone et votre poisson vous sera livré à la maison. La vente illégale du poisson se déchaîne. Aucun contrôle n'est effectué et c'est là le problème. Lorsque la pêche est menée par une pêcherie dans le cadre de la

> stratégie des pêches autochtones ou une bonne pêcherie, tout se resserre. Vous ne savez pas quoi est quoi et vous ne pouvez pas le faire. C'est absolument impossible à contrôler. Nous avons eu ce problème pendant des années.
>
> Gary Sonnenberg, à titre personnel

La raison, selon les témoins, c'est que le MPO n'a pas la capacité d'appliquer les règles ou qu'il ferme les yeux :

> En ce qui concerne la réalité de la situation, nous manquons d'effectifs pour gérer l'application des règlements. Je ne suis pas sûr que ce soit l'ordre des responsables; ils ferment simplement les yeux et passent ces agissements sous silence. Il y avait une politique qui se résumait de la façon suivante: « observez, prenez en note et signalez » — un point c'est tout. Ça n'allait pas plus loin. Vous étiez témoin d'une infraction, vous en rendiez compte et l'affaire était close. Même en signalant le délit, rien n'était fait pour s'en occuper. Cette situation dure depuis des années.
>
> Gary Sonnenberg, à titre personnel

Les pêches commerciales publiques et les pêches autochtones

Les témoins non autochtones ont critiqué l'application de normes différentes pour les pêches autochtones et les pêches commerciales publiques.

On a donné comme exemple l'absence d'application des règlements et de surveillance. Ainsi, le MPO a autorisé une pêche à la senne par les Autochtones à l'embouchure du fleuve Fraser en août 2001. Selon des témoins, cette pêche s'est déroulée sans activité de surveillance ou d'application du MPO et reposait sur l'auto-vérification plutôt que sur le dénombrement indépendant des prises. Cela a eu lieu au moment même où l'on empêchait la flottille de fileyeurs du secteur E de pêcher pour protéger le saumon rouge à remonte tardive.

Cependant, selon M. Narcisse de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, les pêches dans le cadre de projets-pilotes de vente dans le bas-Fraser sont les plus étroitement surveillées et réglementées de toute la côte; aucune autre pêche au saumon n'est assortie d'un programme de débarquements obligatoires; le MPO consacre des efforts disproportionnés à cette pêche comparativement à ses autres fonctions; et la conformité est très élevée. Et Mme Roxanna Laviolette a ajouté ceci en ce qui concerne les pêches à des fins de projets-pilotes de ventes :

> C'est l'une des pêches les plus réglementées. Je le sais parce que je suis là et je travaille à ces pêches en particulier. Chaque poisson est compté. Rien n'échappe aux agents des pêches autochtones. Les Musqueam en ont quatre, et les Tsawwassen, deux, en vertu des ententes. Nous sommes là depuis 1993. Nous avons pratiqué des pêches dans le cadre des projets-pilotes de vente de manière ordonnée pour garantir la responsabilisation et la crédibilité à l'égard de la surveillance des pêches autochtones.

Un autre exemple de traitement préférentiel, selon les témoins, a été le cas de la pêche des excédents de saumons géniteurs (PESG) qui sont devenus des allocations « privées » réservées aux Autochtones et auxquelles les pêcheurs commerciaux n'ont pas accès[46]. Selon les témoins, à l'origine, le concept de la PESG prévoyait qu'elle serait ouverte à tous les groupes ne participant pas à la pêche, comme les clubs de chasse et de pêche, les clubs de conservation ou d'autres organismes intéressés à la conservation ou à la mise en valeur des stocks, et les revenus tirés de la PESG devaient en principe bénéficier à la pêche.

Au cours de la saison de 2001, deux senneurs ont capturé 150 000 saumons kétas dans le cadre d'une PESG dans l'inlet Saanich, tandis que toute la flottille de senneurs a capturé seulement 155 000 kétas dans le détroit de Johnstone. Des témoins ont informé le Comité que cette situation allait tout à fait à l'encontre de l'esprit d'origine de la PESG, selon lequel ces pêches ne devaient pas avoir lieu avant que les pêches commerciales aient eu des possibilités suffisantes d'accéder au poisson.

Autre exemple de traitement préférentiel, selon l'Area E Gillnetters Association : l'accès à la remonte hâtive de saumon rouge de la rivière Stuart est devenu un droit autochtone seulement. L'Association a expliqué que les règles appliquées à la pêche commerciale sont fondées sur le rétablissement des stocks, tandis que celles des pêches autochtones reposent sur des impératifs de conservation. Cela fait en sorte que les pêcheurs commerciaux n'ont pas accès aux stocks de remonte hâtive de la rivière Stuart à cause du nombre plus élevé d'échappées de géniteurs nécessaires pour rétablir le stock, tandis que les pêcheurs autochtones peuvent pêcher puisque les impératifs de conservation, visant à simplement maintenir le stock, sont moins sévère.

Les témoins ont aussi prétendu que des normes différentes s'appliquent à la pêche commerciale pratiquée par les MTB/Sto:lo[47] et à la pêche publique. Voici quelques différences :

- Les gestionnaires de la pêche publique, soit le MPO, doivent rendre des comptes au Parlement, mais pas les gestionnaires de la pêche des MTB/Sto:lo. Cette pêche est considérée comme une entreprise privée, bien qu'elle gère des ressources publiques.

---

46 Selon le MPO, la PESG est autorisée dès lors que les effectifs de remonte s'avèrent suffisamment nombreux pour dépasser la capacité de production des frayères ou des dispositifs d'aménagement salmonicoles (écloseries, etc.). Ce sont les bandes autochtones riveraines du secteur concerné qui sont les premières bénéficiaires des excédents identifiés une fois que les besoins de pêche autochtone à des fins alimentaires, sociales et rituelles sont assurés. Ces bandes sont alors autorisées à vendre les excédents sous certaines conditions. Une partie des recettes doivent être utilisées pour payer les coûts des activités de mise en valeur, de reconstruction des stocks, de restauration de l'habitat, de gestion des pêches ou de l'habitat, ou encore des activités de recherche dont il a été convenu avec Pêches et Océans Canada. Dans le cas où une Première Nation décline l'opportunité de récolter les excédents identifiés, ceux-ci sont mis en vente par voie d'appel d'offres public. http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/tapd/ESSR.htm.

47 Musqueam, Tsawwassen, Burrard/Sto:lo.

- Le *Règlement de pêche (dispositions générales)* et le *Règlement de pêche du Pacifique* s'appliquent à la pêche commerciale publique, mais en vertu d'un accord négocié de la SRPA, il devient possible de passer outre à tous les règlements.

- Des braconniers reconnus coupables participent encore à la gestion de la pêche des MTB. Certains gardes-pêche autochtones sont aussi des braconniers reconnus et ils continuent de gérer la pêche. Les agents des pêches du MPO doivent signer des déclarations sous serment indiquant qu'ils n'ont aucun intérêt financier dans la pêche.

- Des règles de conservation différentes s'appliquent. Par exemple la flottille de pêche commerciale doit avoir des « viviers » pour préserver les cohos et les saumons arc-en-ciel, tandis que la flottille autochtone n'a pas cette obligation; la flottille commerciale n'est pas autorisée à conserver certaines espèces (cohos et saumons arc-en-ciel), la flottille autochtone, oui; la flottille commerciale doit transférer ses prises à l'épuisette (ce qui nuit à son efficacité), tandis que la flottille autochtone peut utiliser une rampe.

La direction du MPO et les représentants de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission ont réfuté certaines de ces allégations. En ce qui concerne le dénombrement des prises autochtones, les représentants du MPO ont informé le Comité que le Ministère obtenait ses données de différentes sources, dont les observateurs et des gardes-pêche autochtones. Les représentants du MPO ont indiqué au Comité qu'il y avait des gardes-pêche autochtones à bord des bateaux, qui assurent le suivi des prises de la pêche à la senne.

En ce qui a trait à l'observation du vérificateur général à l'effet que seulement 15 % des données exigées par les ententes conclues dans le cadre de la SRPA[48], Mme Laviolette de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission a affirmé ce qui suit :

> Je puis vous assurer très clairement que nous fournissons au ministère des Pêches et des Océans toutes les données concernant nos pêches, même durant la pêche. Lorsque la pêche est en cours, ils peuvent communiquer avec nous à n'importe quel moment et nous demander des renseignements. En particulier, lorsqu'il est question de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles, où on nous demande seulement de maintenir un système de rapports radio, un peu comme le système de rapports radio du secteur commercial, nous fournissons l'information demandée. Nous leur donnons les données exactes.

M. Mike Staley a ajouté que le rapport du vérificateur général ne précisait pas s'il s'agissait de rapports sur les prises ou d'autres données requises pour la gestion des pêches des principales espèces comme le saumon :

---

[48] *Rapport du Vérificateur général du Canada* de 1999, Chapitre 20, Pêches et Océans — Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches, 20.60.

> Pour ce qui est de la pêche au saumon, des données sur les pêches du saumon, les prises, l'effort, etc. pour les principales pêches qui composent la plus grande partie des prises des Autochtones, selon mon expérience, les données sont communiquées en temps opportun et de manière appropriée et sont utilisables par les gestionnaires des pêches, aussi bien au ministère des Pêches et des Océans qu'à la Commission du saumon du Pacifique.

Contrairement aux allégations voulant que les membres des bandes reconnus coupables d'infractions aux pêches continuent d'occuper des postes d'autorité, dans au moins un des cas, un représentant des pêches des Premières Nations trouvé coupable de braconnage et de ventes illégales a été démis de ses fonctions par la collectivité peu après que des accusations aient été portées contre lui.

Les représentants du MPO ont admis que les gardes-pêche n'étaient pas des agents des pêches à part entière, qu'ils n'avaient pas le même niveau de formation que les agents des pêches et qu'ils n'étaient pas tenus de prêter le même genre de serment que les agents des pêches qui doivent déclarer n'avoir aucun intérêt dans une pêche commerciale.

Certaines des lacunes des gardes-pêche autochtones peuvent être attribuées au MPO. Les représentants de la B.C. Aboriginal Fisheries Commission ont décrit le programme de formation du MPO pour les gardes-pêche comme étant inférieur aux normes. Les gardes-pêche autochtones n'ont pas encore reçu toute la formation promise par le Ministère (la phase 3, qui comprend la formation sur le terrain avec un agent des pêches expérimenté). L'un des problèmes signalés était le manque de fonds continu pour les gardes-pêche autochtones parce que les ententes conclues en vertu de la SRPA le sont pour une année à la fois. Cette situation pourrait être corrigée, a-t-on proposé, en séparant le Programme de gardes-pêche des ententes de la SRPA et en assurant la continuité du programme.

M. Narcisse a mentionné une évaluation de gardes-pêche qui est en cours depuis environ trois ans. La BCAFC avait demandé un retour à l'ancien modèle de généralistes selon lequel les gardes-pêche s'occuperaient des questions d'habitat, de sensibilisation et d'information, ainsi que d'application des règlements.

Dans son rapport sur la gestion du fleuve Fraser, John Fraser recommandait que les gardes-pêche autochtones relèvent des agents des pêches :

> ... que les agents des pêches du MPO et les agents des pêches autochtones sont placés sous l'autorité d'un fonctionnaire du MPO[49].

Il considérait qu'il était nécessaire que les gardes-pêche autochtones soient indépendants de ceux participant à la pêche dans la SRPA.

---

[49] Comité d'examen public du saumon rouge du Fraser (Canada), *Le saumon rouge du Fraser, 1994 : problèmes et divergences*, l'Honorable John Fraser, président, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1995, p. 72.

Surveillance réciproque

Mme Laviolette a déclaré que les Premières Nations avaient démontré leur capacité, au fil des ans, de surveiller toutes les pêches et non pas seulement les pêches autochtones; elle a ajouté :

> Nous aimerions pouvoir surveiller les pêches commerciales et non pas seulement celles du saumon; nous parlons de tous les genres de pêches. Tandis que les stocks de saumon commencent à décliner, d'autres pêches font leur apparition. Les peuples autochtones sont préoccupés par ces autres espèces également — les espèces sous-utilisées.

M. Narcisse a proposé une surveillance réciproque des pêches autochtones et des pêches commerciales :

> J'ai lu attentivement le procès-verbal de la présentation du 6 mai, lorsque quelqu'un a proposé que les divers secteurs s'observent les uns les autres. Nous sommes en faveur de cette proposition. Nous n'avons rien à nous reprocher. Nous serions bien satisfaits que nos représentants surveillent d'autres pêches et que d'autres pêcheurs surveillent les nôtres. Nous n'avons rien à cacher.

Protocole de sécurité de la bande de Cheam

Les dispositions prises par le MPO dans le cas de la bande de Cheam ont été critiquées par un certain nombre de témoins. Sous le prétexte d'un « protocole de sécurité » conclu avec la bande, le MPO n'entre pas dans les secteurs où la bande pêche sans préavis. De plus, le MPO ne retire pas d'engin de l'eau à moins qu'il ne soit sans surveillance.

Bien que l'objet de cette entente ait été d'atténuer l'ampleur des conflits et les pêches de contestation dans le secteur, certains l'ont interprétée comme révélant que sous la menace de la violence, le MPO s'adoucit avec un groupe de pêcheurs. M. Narcisse, cependant, considère comme une preuve de bonnes manières que des visiteurs annoncent leur présence lorsqu'ils arrivent en territoire des Premières Nations. À son avis :

> Cette initiative était un protocole de sécurité qui a atteint son but. Il n'y a pas eu de violence dans le fleuve; personne n'a été blessé. Il n'y a pas eu tous ces problèmes avec la flottille commerciale que l'on connaît depuis quelques années. Alors le but est atteint. C'était un protocole de sécurité et les activités prévues ont été accomplies.

Selon M. Narcisse, la collectivité a été soumise à un examen minutieux parce qu'elle n'a pas accepté de renouveler son entente en vertu de la SRPA et, par la suite, a fait l'objet d'un nombre disproportionné d'accusations.

Le Comité juge inacceptable, quelles que soient les circonstances, qu'il existe une politique exigeant que les agents des pêches du MPO doivent donner un préavis avant d'accomplir leurs fonctions en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Réaffectation des ressources

Avant 1992, le gouvernement a accru la participation des Autochtones à la pêche en achetant des bateaux et des permis à transférer aux bandes d'Autochtones. En 1992, il a créé des pêches autochtones distinctes. Des témoins croient que c'est ce qui a mené à la réattribution des ressources des non-Autochtones à des utilisateurs autochtones.

Des témoins ont indiqué qu'après l'introduction de la SRPA en 1992, il était devenu plus difficile pour les pêcheurs commerciaux de tirer un revenu approprié de la pêche :

> Nous avons gagné beaucoup d'argent avant 1992. Après 1992, nous ne gagnions plus d'argent parce que la pêche était divisée.
>
> Kim Nguyen, porte-parole, B.C. Vietnamese Fishermen's Association

L'Area E Gillnetters Association a expliqué que les projets-pilotes de vente étaient la principale raison de leur aversion pour la réduction de la flottille. Ils croient que si les poissons supplémentaires étaient attribués à un autre groupe d'utilisateurs — notamment pour les projets-pilotes de vente — et que la flottille ne s'en porte pas mieux ensuite, il n'y a pas de raison de rationaliser. Malgré toutes les assurances qui leur ont été données à l'effet que la flottille bénéficierait de la rationalisation, ce n'est pas ce qui s'est passé :

> Le problème pour toutes les collectivités de pêche du fleuve Fraser, c'est que nous avons eu exactement ce à quoi nous nous attendions, c'est-à-dire rien. On nous avait dit que nous profiterions de la viabilité économique. La viabilité économique en 2001 s'est traduite en zéro journée de pêche pour nous, tandis que nous regardions d'autres pêcheurs exploiter les mêmes stocks que nous n'avions pu pêcher juste avant dans le cadre d'une pêche non prioritaire.
>
> Mike Forrest, à titre personnel

De l'avis de M. Forrest, ce sont les pêches autochtones pour les projets-pilotes de vente qui ont raflé les avantages de la rationalisation de la flottille. Par ailleurs, M. Narcisse a indiqué que les avantages économiques du programme de projets-pilotes de vente s'étendait bien au-delà des réserves, dans les collectivités des non-Autochtones.

Des témoins non autochtones ont demandé de revenir à l'objectif d'avant 1992 qui était d'accroître la participation des autochtones à la pêche « d'une manière honorable et juste pour tout le monde » en regroupant tous les participants au sein d'une seule pêche commerciale assujettie à un seul ensemble de règles.

Examen de la SRPA

Mme Laviolette a proposé de procéder à un examen approprié de la Stratégie relative aux pêches autochtones et le programme de projets-pilotes de ventes :

> Non pas seulement l'examen par d'autres personnes qui font des commentaires sur ce qu'ils pensent, mais un examen véritablement approfondi de ce qu'est le programme, ses avantages pour les habitants de la Colombie-Britannique et pour tous les Canadiens, et ses avantages pour les ressources. Ce sera une situation gagnante sur tous les plans si nous arrêtons de parler toujours de « nous et eux » — vraiment.

AUTRES PROBLÈMES DE GESTION DU MPO

Les témoins ont sévèrement critiqué la gestion de la pêche au saumon par le MPO. La critique la plus radicale exprimée devant le Comité a été l'intention prêtée au MPO de détruire la pêche commerciale publique.

> Ainsi, au vu des temps tumultueux et terribles qu'a vécus l'industrie, de la réduction de la flottille, et des querelles entre amis de toujours pour savoir si cette évolution constitue une bonne chose ou non, c'est à se demander si le MPO de par ses actions ne s'est pas délibérément engagé dans un plan de destruction et d'élimination pure et simple de la pêche commerciale en Colombie-Britannique.
>
> Phil Eidsvik, porte-parole, B.C. Fisheries Survival Coalition

D'autres n'étaient pas prêts à aller aussi loin, mais néanmoins croyaient que le MPO ne considérait plus la pêche commerciale comme une « activité appropriée ».

> Vous pourriez en conclure que l'objectif est la destruction de la pêche commerciale du saumon, mais je souscris à l'opinion de Mark. Je ne crois pas que le Ministère soit aussi intelligent ou qu'il ait ce genre de plan tortueux.
>
> Glenn Budden, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

Certains des facteurs qui, de l'avis des témoins, contribuent aux difficultés de gestion du MPO sont exposés ci-dessous.

Aversion au risque

Les témoins croient que l'effet cumulatif des changements successifs sur une longue période de temps a amené au MPO une sorte d'attitude qui va à l'encontre de la pêche. Bien que la gestion du risque fasse partie de la gestion d'une pêche, les témoins croient que les gestionnaires actuels au MPO essaient tellement d'éviter les risques qu'ils trouvent plus simple d'interdire la pêche. Plutôt que de tenter d'en gérer les risques :

Il existe pas mal de risques à gérer une pêcherie. Quoique vous fassiez, vous prenez des risques. Et en ce moment, le Mnistère est complètement opposé au fait de prendre des risques.

Bob Rezansoff, président, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

Ils ont abdiqué leur responsabilité de faciliter la pêche. J'ai toujours cru qu'ils existaient pour gérer la pêche. À l'heure actuelle, ils semblent n'exister que pour gérer l'absence de pêche et ce n'est pas trop difficile.

Mike Griswold, président, Gulf Trollers Association

Manque d'expérience de la pêche aux niveaux supérieurs

Les témoins ont aussi cité le manque de connaissance et d'expérience de certains cadres supérieurs du MPO qui, pour la plupart, se sont joints au Ministère à différents échelons de la direction et ont une expérience limitée du domaine d'intérêt du Ministère. La Fishing Vessel Owners Association, par exemple, a exprimé ses préoccupations ainsi :

Nous aimerions certainement avoir de l'aide de la part de votre comité peut-être en suggérant une restructuration du système de gestion. Quand vous avez travaillé dans ce domaine aussi longtemps que moi, cela fait 39 ans, vous savez qu'avant, la gestion au niveau supérieur était entre les mains de personnes qui avaient une connaissance et une expérience pratique de la pêche. Ces gens ont maintenant disparu.

Bob Rezansoff, président, Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia

L'United Fishermen and Allied Workers Union affirme qu'une combinaison d'inexpérience et de la complexité croissante des règles ont contribué à l'échec presque complet de la pêche commerciale en 2001, malgré des remontes de saumon substantielles :

Le nouveau règlement — le règlement concernant la conservation, le règlement concernant l'allocation, le règlement concernant le saumon sauvage, le règlement concernant la sélectivité — établi dare-dare par le MPO n'a pas vraiment affecté le problème de mise en application jusqu'à cette année, vu que les quantités disponibles n'étaient pas assez abondantes pour la capture. En revanche cette année, l'incroyable ineptie des gestionnaires nous saute aux yeux et nous ne pouvons que remarquer les difficultés inimaginables qu'ils éprouvent pour mettre ce règlement en application, quelle que soit sa validité.

John Sutcliffe, vice-président, United Fishermen and Allied Workers Union

Perte de souplesse

Selon des témoins, le MPO a perdu la souplesse nécessaire pour gérer la pêche, à cause de ses politiques actuelles. Par exemple, en vertu d'une politique ministérielle, une allocation commerciale à un endroit peut déclencher une pêche pour projets pilotes de vente sur des stocks entièrement différents dans le fleuve Fraser. Le Ministère refuse, pour cette raison, de permettre des pêches commerciales, par crainte de la surexploitation de stocks différents qui ne pourraient soutenir cet effort de pêche. Cette situation a nui à la capacité du Ministère d'évaluer l'ampleur des remontes en procédant à des pêches commerciales :

> Une chose mène à l'autre. Cela nous a gênés. Nous ne pouvons plus gérer la pêche. Il n'y a aucune souplesse et pourtant, la souplesse est une nécessité absolue dans la gestion de la pêche. Soudain, on nous a enfermés dans une toute petite boîte, nous essayons de trouver des occasions de pêcher et nous n'avons pas de place pour nous retourner.
>
> Mike Griswold, président, Gulf Trollers Association

Il en résulte que le MPO est maintenant totalement dépendant des pêches expérimentales qui ont une capacité limitée de fournir des données.

> Un grand nombre de facteurs entrent en ligne de compte et s'entremêlent. Plus l'incertitude augmente en l'absence de pêches, et quant aux nombres pris en compte pour les pêches-pilotes de ventes, plus l'intention d'avoir des pêches diminue, et bien sûr le régime de gestion devient complètement insoutenable.
>
> John Sutcliffe, vice-président, United Fishermen and Allied Workers Union

Politique sur les échappées de géniteurs

Selon les témoins, l'école de pensée parmi les nouveaux gestionnaires de la direction du MPO est que plus il y a de poisson dans les frayères, plus les poissons qui reviendront seront nombreux. Mais il n'en est pas nécessairement toujours ainsi. En réalité, nous disent les témoins, il n'y a pas de lien direct entre les échappées et les retours, et les retours optimaux suivent parfois des échappées moins importantes :

> Il y a une forte corrélation entre le dépassement des échappées et les retours médiocres, tout particulièrement pour le saumon sockeye. Chaque dépassement majeur des échappées depuis 1956 a eu pour conséquence un effondrement des stocks dans la rivière Skeena, le bras de mer Rivers et dans le fleuve Fraser. Cependant, nos gestionnaires continuent à rejeter toujours plus de poissons sur les frayères.
>
> John Sutcliffe, vice-président, United Fishermen and Allied Workers Union

Un des modèles théoriques utilisés pour décrire ce phénomène est connu sous le nom de courbe de Ricker[50]. Ce modèle prédit que le nombre maximum de recrues est obtenu à un niveau d'échappée précis, au-delà duquel le nombre de recrues diminue par suite de ce qu'on appelle la « compensation ». En pratique, la compensation résulte d'effets comme le surpeuplement, la perturbation des frayères et les risques accrus de maladie à mesure qu'augmente le nombre de géniteurs[51]. Selon la courbe de Ricker, le nombre de recrues est près de zéro à des niveaux très élevés d'échappées.

Les systèmes hydrographiques considérés comme risquant de connaître une échappée surabondante comprennent la rivière Chilko et la rivière Horsefly. La restriction des possibilités de pêche des 20 millions de saumons roses de la remonte de 2001 dans le fleuve Fraser en vue de protéger la remonte tardive de saumon rouge aurait contribué à une surabondance.

On a proposé au Comité que le MPO fixe des « objectifs d'échappées » excessives comme moyen de donner du poisson aux bandes autochtones qui pêchent en amont.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le rapport, le Comité note que le programme de ventes pilotes était une expérience visant à mettre de l'ordre dans la pêche et la vente illégale des Autochtones et à protéger la stabilité et la rentabilité de la pêche commerciale. Cet essai de 10 ans a été un échec, du moins dans sa forme actuelle : il n'a pas mis d'ordre dans la pêche autochtone et a constitué de nouvelles occasions de pêche et de ventes illégales. Il n'a pas protégé la stabilité et la rentabilité de la pêche commerciale; à la place, il a ajouté un nouveau pallier à la pêche, la rendant plus complexe et presque ingérable. En conséquence, le gagne-pain des pêcheurs commerciaux de saumon a été menacé malgré la présence du poisson, qui aurait pu être récolté de façon plus équitable.

Par suite de l'arrêt *Marshall* de la Cour suprême du Canada en 1999, le Comité permanent des pêches et des océans a recommandé en décembre 1999, dans un rapport sur cet arrêt, de réaliser l'accès des communautés autochtones aux ressources halieutiques par un rachat volontaire de permis commerciaux et que, dans une pêche donnée, la pêche commerciale des Autochtones et des non-Autochtones obéisse aux mêmes règles et règlements. Nous croyons encore à cette approche et pensons qu'elle devrait s'appliquer uniformément.

---

50 L'expression mathématique de la courbe de Ricker est la suivante : $r = ase^{-bs}$ où r est le nombre de recrues, s, le nombre de géniteurs, a, le nombre de recrues par géniteur à un nombre d'échappée faible et b, la « compensation ».

51 Il convient de noter que la courbe de Ricker est l'un des deux modèles les plus couramment utilisés pour le recrutement des stocks. L'autre est la courbe de Beverton-Holt, qui est la suivante : $r = as/(b+s)$. Dans ce cas, la courbe ne passe pas par un sommet, mais approche un niveau maximum qui n'est jamais dépassé, quelle que soit l'ampleur de l'échappée des géniteurs.

Sur le fleuve Fraser, où la Constitution ne protège pas à l'heure actuelle de droit ancestral à pêcher commercialement, l'établissement d'une pêche commerciale autochtone distincte est moins justifié. Le Comité appuie de tout cœur la participation des Premières Nations à la pêche commerciale mais estime que, dans l'intérêt du secteur commercial et des Premières Nations, celle-ci doit être intégrée tout en protégeant la ressource.

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMENDATION 1

Que le MPO rétablisse une pêche commerciale unique pour tous les Canadiens, dans laquelle tous les participants à une pêche particulière seraient soumis aux mêmes règles et règlements. Par conséquent, le MPO devrait mettre fin au programme de projets-pilotes de vente et en convertir les avantages en possibilités comparables dans la pêche commerciale régulière.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement veille à ce que le MPO respecte le « droit public de pêcher » et que le ministre des Pêches et des Océans réassume son pouvoir de gérer la pêche.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que les pêches à des fins de subsistance et de ventes sur le fleuve Fraser et ailleurs sur la côte de la Colombie-Britannique soient entièrement séparées tant que durent les ententes de projets-pilotes de vente;

Qu'une priorité d'accès égale aux ressources soit accordée à toutes les pêches commerciales, qu'elles soient des pêches publiques ou des pêches pour projets-pilotes de ventes en vertu de la SRPA et que toutes les mesures requises à des fins de conservation soient appliquées également aux deux pêches.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que le MPO établisse des pêches autochtones à des fins de subsistance réalistes et que le Ministère, par suite de l'engagement du Ministre devant le Comité permanent des pêches et des océans, s'assure qu'il n'y a pas d'abus concernant l'accès à la pêche de subsistance[52].

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le financement du MPO soit rétabli à des niveaux appropriés pour la réactivation de programmes de recherche scientifiques et d'application des règlements, qui sont d'une importance cruciale pour la conservation de la ressource, la protection de l'habitat, le perfectionnement et le recrutement de gestionnaires des pêches professionnels ainsi que la poursuite des pêches commerciales et récréatives.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que le MPO finance et appuie les activités d'un plus grand nombre d'agents des pêches;

Que toute personne qui aurait été trouvée coupable d'infraction aux pêches ne puisse être désignée comme gardes-pêche;

Que le MPO fournisse les ressources pour que les gardes-pêche puissent suivre toutes les étapes de leur formation;

Que la composante de surveillance et d'application des règlements soit distincte des ententes de la SRPA et que le programme de gardes-pêche soit financé directement pour en assurer la stabilité et garantir l'autonomie des agents des pêches et des gardes-pêche autochtones.

Que les agents des pêches et les gardes-pêche autochtones, ainsi que les agents des pêches du MPO relèvent d'un fonctionnaire

---

52 Herb Dhaliwal, *Témoignages* du Comité, le 3 avril 2001.

responsable de l'application des règlements afin d'assurer une plus grande indépendance de ceux-ci.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que le MPO envisage des méthodes plus souples de gestion des pêches, allant dans le sens des propositions faites par l'Area E Gillnetters Association.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que le MPO fournisse un accès plus stable aux ressources pour la pêche commerciale et récréative.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que le MPO investisse davantage dans les recherches pour améliorer le système de prévision des remontes, notamment pour améliorer le système de pêche expérimentale;

Que le MPO accorde une haute priorité aux recherches visant à déterminer les raisons du retour, plus tôt que d'habitude, du saumon rouge à remonte tardive.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que le ministère des Pêches et Océans présente un rapport au Comité permanent de Pêches et Océans annuellement sur le progrès relatif aux questions et problèmes soulevés concernant la pêche au saumon sur le fleuve Fraser, et que le rapport soit aussi déposé au Parlement.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
37e législature, 1e session		
« Area E Gillnetters Association »	19/11/2001	31
Ken Connolly, coordonnateur		
« B.C. Fisheries Survival Coalition »		
Phil Eidsvik, porte-parole		
« B.C. Vietnamese Fishermen's Association »		
Kim Nguyen, porte-parole		
« Fishing Vessels Owners' Association of British Columbia »		
Glen Budden, vice-président		
Robert Rezansoff, président		
« Gulf Trollers Association »		
Mike Griswold, président		
« United Fishermen and Allied Workers' Union, CAW — West Coast »		
John Radosevic, president		
John Sutcliffe, vice-président		
À titre personnel		
Mike Forrest		
Mike Haffenden		
Richard Nomura		
Bruce Probert		
Gary Sonnenberg		
Larry Wick		
Ministère des Pêches et des Océans	19/02/2002	39
David Bevan, directeur général, Gestion des ressources		
Paul Macgillivray, directeur régional, Gestion des pêches, Région du Pacifique		
Paul Ryall, chef de secteur, Gestion des ressources, Bas-Fraser		
Pablo Sobrino, chef de secteur, Bas-Fraser		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
« Area E Gillnetters Association »	06/05/2202	49
Ken Connolly, coordonnateur		
Mike Forrest, directeur		
Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique		
Murray Chatwin, vice-président, Gestion des pêches		
Ministère des Pêches et des Océans		
Chris Dragseth, directeur, Conservation et protection		
Paul Macgillivray, directeur régional, Gestion des pêches, Région du Pacifique		
Laura Richards, directrice régionale intérimaire, Sciences		
Paul Ryall, chef de secteur, gestion des ressources, Bas-Fraser		
À titre personel		
Bill Otway		
« B.C. Aboriginal Fisheries Commission »	29/05/2002	54
Roxanna Laviolette, gestionnaire du dossier des gardes-pêche		
Arnie Narcisse, président		
Mike Staley, conseiller politique principal		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

37e législature, 1re session

« Area E Gillnetters Association »

« B.C. Fisheries Survival Coalition »

Conseil municipal de Prince Rupert

Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique

« Fishing Vessels Owners' Association of British Columbia »

Ministère des Pêches et des Océans

Richard Nomura

Bruce Probert

Larry Wick

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n^{os} 31, 39, 49, et 54 de la 37^{e} législature, 1re session et réunions n^{os} 42, 43, 45, 46 et 47 de la 37^{e} législature, 2^{e} session*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Tom Wappel, député

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 10 juin 2003

(*Séance n° 47*)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 19, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Tom Wappel (*président*).

Membres du Comité présents : John Cummins, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Joe Peschisolido, Carmen Provenzano, Jean-Yves Roy, Tom Wappel et Bob Wood.

Membre substitut présent : Gérard Binet pour Rodger Cuzner.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : François Côté et Alan Nixon, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur la gestion de la pêche au saumon dans le fleuve Fraser *(voir le procès-verbal du jeudi 30 janvier 2003, séance n° 11).*

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter à la forme du rapport les révisions d'ordre grammatical et stylistique jugées nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires pour organiser une conférence de presse qui aura lieu le jeudi 12 juin 2003, après le dépôt du rapport du Comité à la Chambre; et que le Comité soit représenté par le président et un représentant de chacun des partis d'opposition.

Il est convenu, — Que le Comité publie un communiqué après le dépôt du rapport.

Il est convenu, — Que le Comité soit autorisé à acheter des cadeaux qui seront offerts à ses hôtes à l'étranger pendant son voyage en Europe, en septembre 2003, et que le coût de ces cadeaux ne dépasse pas 1 000 $.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude des questions relatives aux pêches de l'Atlantique *(voir le procès-verbal du mardi 6 mai 2003, séance n° 32)*.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à écrire une lettre au ministre des Pêches et des Océans au sujet des inquiétudes exprimées par le « Non-Core Fishers Committee » lors de sa comparution devant le Comité le 7 mai 2003.

À 12 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Jeremy LeBlanc